YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

1 päivänä helmikuuta 2001 *

Asiassa C-333/99,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään T. van Rijn ja B. Mongin, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään K. Rispal-Bellanger ja C. Vasak, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut kalavarojen säilyttämistä ja hoitoa koskevasta yhteisön järjestelmästä 25 päivänä tammikuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 170/83 (EYVL L 24, s. 1) 5 artiklan 2 kohdan ja tietyistä kalastustoiminnan valvontatoimenpiteistä 23 päivänä heinäkuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2241/87 (EYVL L 207, s. 1) 1 artiklan 1 kohdan, kun niitä

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

luetaan yhdessä, asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdan sekä asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdan, kun niitä luetaan yhdessä, mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole antanut asianmukaisia yksityiskohtaisia sääntöjä niiden kiintiöiden käyttämiselle, jotka oli sille myönnetty kalastusvuosiksi 1988 ja 1990;

— se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 varmistanut, että lajien säilyttämistä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä noudatetaan, valvomalla riittävästi kalastustoimintoja ja tarkastamalla asianmukaisesti kalastusaluksia sekä saaliiden aluksista purkamisia ja saaliiden rekisteröimistä;

— se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 väliaikaisesti kieltänyt kalastusta Ranskan lipun alla purjehtivilta tai siellä rekisteröidyiltä aluksilta, vaikka pyydettyjen saaliiden arvioitiin täyttävän vastaavan kiintiön, ja koska se on kieltänyt kalastuksen lopullisesti vasta sitten, kun kiintiö oli jo reilusti ylitetty,

ja

— se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 ryhtynyt rikos- tai hallinto-oikeudellisiin toimiin alusten päälliköitä tai muita sellaisia henkilöitä vastaan, jotka ovat vastuussa kalastuksesta kalastuskieltojen antamisen jälkeen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. La Pergola sekä tuomarit M. Wathelet, D. A. O. Edward (esittelevä tuomari), P. Jann ja L. Sevón,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.9.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.9.1999 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut kalavarojen säilyttämistä ja hoitoa koskevasta yhteisön järjestelmästä 25 päivänä tammikuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 170/83 (EYVL L 24, s. 1) 5 artiklan 2 kohdan ja tietyistä kalastustoiminnan valvontatoimenpiteistä 23 päivänä heinäkuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2241/87

(EYVL L 207, s. 1) 1 artiklan 1 kohdan, kun niitä luetaan yhdessä, asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdan sekä asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdan, kun niitä luetaan yhdessä, mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole antanut tarkoituksenmukaisia yksityiskohtaisia sääntöjä niiden kiintiöiden käyttämisestä, jotka oli sille myönnetty kalastusvuosiksi 1988 ja 1990;

— se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 varmistanut, että lajien säilyttämistä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä noudatetaan, valvomalla riittävästi kalastustoimintoja ja tarkastamalla asianmukaisesti kalastusaluksia sekä saaliiden aluksista purkamisia ja saaliiden rekisteröimistä;

— se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 väliaikaisesti kieltänyt kalastusta Ranskan lipun alla purjehtivilta tai siellä rekisteröidyiltä aluksilta, vaikka pyydettyjen saaliiden arvioitiin täyttävän vastaavan kiintiön, ja koska se on kieltänyt kalastuksen lopullisesti vasta sitten, kun kiintiö oli jo reilusti ylitetty,

ja

— se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 ryhtynyt rikos- tai hallinto-oikeudellisiin toimiin alusten päälliköitä tai muita sellaisia henkilöitä vastaan, jotka ovat vastuussa kalastuksesta kalastuskieltojen antamisen jälkeen.

Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

2 Asetuksen N:o 170/83 1 artiklan mukaan kyseisen asetuksen tarkoituksena on kalavarojen suojaaminen, meren biologisten varojen säilyttäminen ja niiden tasapainoinen hyödyntäminen kestävällä perustalla sekä taloudellisesti ja sosiaalisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

3 Asetuksen N:o 170/83 2 artiklan 1 kohdassa säädetään sellaisten säilyttämistoimien käyttöönotosta, jotka ovat tarpeellisia edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Edellä 1 kohdassa tarkoitetut toimet voivat kunkin lajin tai lajiryhmän osalta olla muun muassa seuraavia:

a) sellaisen alueen perustaminen, jolla kalastus on kiellettyä tai jolla kalastusta voidaan harjoittaa vain tiettyinä ajanjaksoina, tietyillä alustyypeillä, tietyillä kalastusvälineillä tai tiettyihin pyyntitarkoituksiin;

b) kalastusvälineitä koskevien normien vahvistaminen;

c) kunkin lajin vähimmäiskoon tai -painon vahvistaminen;

d) kalastustoiminnan rajoittaminen erityisesti rajoittamalla saaliita." *

* — Tässä ja jäljempänä tuomiossa esitetyt lainaukset asetuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssa ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

4 Asetuksen N:o 170/83 3 artiklassa täsmennetään, että jos osoittautuu tarpeelliseksi rajoittaa tietyn lajin saalista, tietyn kalakannan tai tietyn kalakantaryhmän sallittu kokonaissaalis yhteisössä vahvistetaan vuosittain. Asetuksen 4 artiklan mukaan yhteisön sallittu saalis jaetaan jäsenvaltioiden kesken siten, että jokaiselle jäsenvaltiolle taataan kaikkien kyseessä olevien kalakantojen osalta toiminnan suhteellinen vakaus.

5 Tämän säännöksen mukaisesti Ranskalle myönnettiin vuodeksi 1988 pyyntikiintiö tiettyjen kalakantojen tai tiettyjen kalakantaryhmien vuonna 1988 sallitusta kokonaissaaliista ja tietyistä edellytyksistä, joiden täyttyessä se voidaan kalastaa, 21 päivänä joulukuuta 1987 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3977/87 (EYVL L 375, s. 1) ja vuodeksi 1990 tiettyjen kalakantojen tai tiettyjen kalakantaryhmien vuonna 1990 sallitusta kokonaissaaliista ja tietyistä edellytyksistä, joiden täyttyessä se voidaan kalastaa, 19 päivänä joulukuuta 1989 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 4047/89 (EYVL L 389, s. 1).

6 Kiintiöiden hallinnoinnin osalta asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "jäsenvaltiot antavat asiaan sovellettavien yhteisön säännösten mukaisesti niille myönnettyjen kiintiöiden käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt".

7 Tämän velvollisuuden noudattamisesta aiheutuvista velvollisuuksista säädetään asetuksessa n:o 2241/87. Sen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Kaiken säilyttämis- ja valvontatoimenpiteitä koskevan voimassa olevan lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi 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.

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

3. Mahdollisimman tehokkaan ja taloudellisen tarkastustoiminnan varmistamiseksi jäsenvaltioiden on yhteensovitettava valvontatoimintansa ja otettava käyttöön toimenpiteet, jotka mahdollistavat kokemuksen perusteella saatujen tietojen säännöllisen ja molemminpuolisen välittämisen jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja komissiolle."

8 Lisäksi asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltion lipun alla purjehtivien tai jäsenvaltiossa rekisteröityjen kalastusalusten 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."

Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

9 Komissio on aloittanut kaksi erillistä jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevaa menettelyä Ranskan tasavaltaa vastaan; näistä toinen koskee kalastusvuotta 1988 ja toinen kalastusvuotta 1990.

Kalastusvuosi 1988

10 Käytyään Ranskan viranomaisten kanssa kalastusvuotta 1988 koskevaa kirjeenvaihtoa komissio totesi 1.10.1990 päivätyssä kirjeessään, että ranskalaiset kalastajat olivat kyseisenä kalastusvuonna pyytäneet 14:ää kalakantaa liikaa, ja se arvosteli Ranskan tasavaltaa siitä, että tämä ei ollut noudattanut kalastustoiminnan valvomista koskevia velvollisuuksiaan, sellaisina kuin ne ilmenevät asetuksesta N:o 2241/87, ja se kehotti tätä esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa kirjeen tiedoksisaamisesta.

11 Komission mukaan Ranskan viranomaiset eivät ensinnäkään ole ottaneet käyttöön asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdassa edellytettyä kalakantojen hoidon valvontaa koskevaa tyydyttävää järjestelmää, varsinkaan siksi, että liikakalastus oli seurausta vuoden 1988 viimeisenä kuukautena suoritetuista saaliiden aluksista purkamisista.

12 Toiseksi Ranskan viranomaiset eivät komission mukaan ole väliaikaisesti kieltäneet kalastusta silloin, kun Ranskan lipun alla purjehtivien alusten saaliiden katsottiin täyttäneen vastaavan kiintiön, tai kyseiset viranomaiset ovat tietyissä tapauksissa kieltäneet kalastuksen lopullisesti vasta sen jälkeen, kun kiintiö oli jo reilusti ylitetty, millä toimilla ne näin ollen ovat rikkoneet asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdassa säädettyjä velvollisuuksia huolimatta niistä lukuisia kalakantoja koskevista varoitustelekseistä, jotka komissio oli lähettänyt Ranskan viranomaisille.

13 Ranskan viranomaiset myönsivät 27.11.1990 lähettämässään vastauksessa, että kiintiöiden ylittämiset johtuivat siitä, että kalastus lopetettiin myöhässä, ja vetosivat saalismääriä koskevan tilastointijärjestelmänsä heikkouksiin, joista on aiheutunut viiveitä kuukausittain laadittavien saalisilmoitusten osalta sekä näin ollen vaikeuksia saaliiden määrän kasvun seurannassa. Kyseiset viranomaiset totesivat, että jo vuonna 1988 ne olivat ryhtyneet kaikkiin toimiin näiden viiveitä ja luotettavuutta koskevien ongelmien korjaamiseksi.

14 Komissio osoitti 29.9.1992 Ranskan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se toisti kalakantojen hoidon valvonnan puuttumista ja kalastuksen myöhässä tapahtunutta lopettamista koskevat väitteensä. Jälkimmäisen väitteen osalta komissio korosti, että yhteisön lainsäädännön käyttöönottoa koskevilla vaikeuksilla, kuten asianomaisen jäsenvaltion tilastointijärjestelmän puutteellisuudella, ei voitu perustella kyseisen lainsäädännön noudattamatta jättämistä.

15 Ranskan hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon 3.12.1992 päivätyllä kirjeellä ja totesi, että saaliita koskevien tietojen ilmoittamisessa oli tapahtunut parannuksia vuoden 1991 kesäkuusta lähtien.

Kalastusvuosi 1990

16 Käytyään Ranskan viranomaisten kanssa kalastusvuotta 1990 koskevaa kirjeenvaihtoa komissio totesi 25.1.1993 päivätyssä kirjeessään, että kuusi Ranskalle kyseiseksi kalastusvuodeksi myönnettyä kiintiötä oli ylitetty. Komissio arvosteli Ranskan tasavaltaa uudelleen siitä, että se ei ollut noudattanut kalastustoiminnan valvomista koskevia velvollisuuksiaan, sellaisina kuin ne ilmenevät asetuksesta N:o 2241/87, ja kehotti tätä esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa kirjeen tiedoksisaamisesta.

17 Komissio esitti, että kalastuksen väliaikaista kieltämistä koskevia toimia ei ollut nimenomaisesti toteutettu, kun saaliiden katsottiin täyttäneen kiintiöt. Lisäksi se totesi, että vaikka tietojen välittämisessä komissiolle esiintyneet viiveet olivat vähentyneet, niitä oli edelleenkin.

18 Ranskan hallitus vastasi 17.3.1993, että järjestelmä, jolla se käsitteli saaliita, oli muuttunut suorituskykyiseksi ja että komissio oli voinut saada tiedot ajoissa. Ranskan hallitus ei sen sijaan esittänyt mitään selitystä sen väitteen johdosta, joka koski kalastuksen lopettamista myöhässä.

19 Komissio lähetti 4.6.1997 Ranskan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se esitti seuraavat väitteet:

1) Ranskan viranomaiset eivät ole antaneet asianmukaisia yksityiskohtaisia sääntöjä niiden kiintiöiden käyttämisestä, jotka oli sille myönnetty kalastusvuodeksi 1990;

2) Ranskan viranomaiset eivät ole kalastusvuonna 1990 varmistaneet, että lajien säilyttämistä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä noudatetaan, valvomalla riittävästi kalastustoimintoja ja tarkastamalla asianmukaisesti saaliiden aluksista purkamisia ja saaliiden rekisteröimistä;

3) Ranskan viranomaiset eivät ole väliaikaisesti kieltäneet kalastusta Ranskan lipun alla purjehtivilta tai siellä rekisteröidyiltä aluksilta, kun saaliiden katsottiin täyttäneen vastaavan kiintiön, ja

4) Ranskan viranomaiset eivät ole kyseisenä kalastusvuonna ryhtyneet rikos- tai hallinto-oikeudellisiin toimiin alusten päälliköitä tai muita sellaisia henkilöitä vastaan, jotka olivat vastuussa kalastuksesta kalastuskieltojen antamisen jälkeen.

20 Ranskan hallitus ilmoitti 22.8.1997 päivätyllä kirjeellään, että Ranskalle myönnettyjen kiintiöiden käyttöä koskevat tarkoituksenmukaiset yksityiskohtaiset säännöt oli annettu Ranskalle vuodeksi 1990 myönnettyjen tiettyjen kalastuskiintiöiden jakamisesta 24.8.1990 annetussa kansallisessa asetuksessa nro 2413/90. Sitä, noudattavatko kalastustoiminnan harjoittajat yhteisön lainsäädäntöä, koskevan valvonnan osalta Ranskan hallitus totesi, että ainoastaan ICES VIII -alueen sardellikannan osalta kalastus oli voitu lopettaa ennen vuoden 1990 päättymistä. Tätä kalastuskieltoa oli noudatettu, koska tämän lajin saaliit marraskuussa 1990 kalastuksen lopettamispäivän jälkeen olivat vain kymmenkunta tonnia.

21 Ranskan viranomaisten komission 29.9.1992 ja 4.6.1997 päivättyihin perusteltuihin lausuntoihin antamien vastausten johdosta komissio katsoi, että Ranskan tasavalta ei ollut varmistanut kalavarojen säilyttämistä ja hoitoa koskevan yhteisön lainsäädännön noudattamista, ja se nosti tämän kanteen.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

22 Ranskan hallituksen mukaan EY 226 artiklan sanamuodosta ja rakenteesta seuraa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella on oltava määritelty ja rajattu kohde, jotta kanne vastaisi lopullista tavoitettaan, joka on se, että jäsenvaltio, jota vastaan se on nostettu, täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa. Tällaisella kanteella ei sen sijaan pyritä kyseisen jäsenvaltion mahdolliseen periaatteelliseen tuomitsemiseen, mihin johtaisi kanne, joka on, kuten tässä asiassa on tehty, nostettu kymmenkunta vuotta tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen.

23 On todettava, että komission ei tarvitse EY 211 ja EY 226 artiklassa sille annettuja toimivaltuuksia käyttäessään osoittaa asiavaltuuden olemassaoloa, sillä komission tehtävänä on yhteisön yleisen edun vuoksi viran puolesta huolehtia siitä, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimusta, ja saada todetuksi perustamissopimuksesta johtuvien velvollisuuksien mahdolliset noudattamatta jättämiset, jotta ne lopetetaan (asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974, Kok. 1974, s. 359, 15 kohta; Kok. Ep. II, s. 259; asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2189, 21 kohta ja asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999, Kok. 1999, s. I-7773, 59 kohta).

24 Juuri komission tehtävänä on näin ollen arvioida jäsenvaltioon kohdistettavien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta, määrittää ne säännökset, joita se katsoo jäsenvaltion rikkoneen, ja valita ajankohta, jolloin se aloittaa jäsenvaltiota vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, eikä niillä näkökohdilla, joilla on ratkaiseva merkitys tässä valinnassa, ole vaikutusta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin (asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994, Kok. 1994, s. I-2039, 4 kohta ja asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998, Kok. 1998, s. I-3851, 27 kohta).

25 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklan sääntöjä on sovellettava ilman, että komission olisi noudatettava tiettyä määräaikaa (asia 324/82, komissio v. Belgia, tuomio 10.4.1984, Kok. 1984, s. 1861, 12 kohta ja asia C-96/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 16.5.1991, Kok. 1991, s. I-2461, 15 kohta). Ilman näyttöä siitä, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn poikkeuksellinen kesto olisi vahingoittanut Ranskan tasavallan puolustautumisoikeuksia, ei voida päätellä minkään perusteella, että komissio olisi käyttänyt perustamissopimuksen vastaisella tavalla sillä EY 226 artiklan nojalla olevaa harkintavaltaa.

26 Kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Pääasia

27 Komissio esittää Ranskan tasavaltaa vastaan seuraavat kolme väitettä, joita on paikallaan tarkastella peräkkäin:

— valvontatoimien puuttuminen, joka on ristiriidassa asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdan kanssa, kun niitä luetaan yhdessä;

— kalastuksen lopettaminen myöhässä, joka on ristiriidassa asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdan kanssa, ja

— rikosoikeudellisten tai hallinnollisten seuraamusten puuttuminen, joka on ristiriidassa asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdan kanssa, kun niitä luetaan yhdessä.

Valvontatoimien puuttuminen

28 Komission mukaan Ranskan tasavalta ei ole noudattanut asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan kolmesta syystä. Se ei ensinnäkään ole komission mukaan toteuttanut riittävän monipuolisia ja tehokkaita toimia hoitaakseen kalastuskiintiöitään; toiseksi se ei ole riittävästi valvonut kalastuksen harjoittamista ja siihen liittyviä toimintoja; kolmanneksi se ei ole asianmukaisesti tarkastanut aluksia eikä kalojen aluksista purkamisia, myyntiä ja varastointia koskevaa toimintaa.

29 Vaikka Ranskan hallitus ei kiistä kiintiöiden ylittämisiä, joista sitä arvostellaan kalastusvuosien 1988 ja 1990 osalta, kyseinen hallitus viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan komissio ei voi perustaa toimintaansa pelkkään olettamukseen vaan sen on toimittava pikemminkin tarkkojen ja konkreettisten seikkojen perusteella (asia 290/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 5.10.1989, Kok. 1989, s. 3083, 17 kohta; asia C-62/89, komissio v. Ranska, tuomio 20.3.1990, Kok. 1990, s. I-925, 37 kohta ja asia C-244/89, komissio v. Ranska, tuomio 31.1.1991, Kok. 1991, s. I-163, 35 kohta).

30 Tältä osin Ranskan hallitus ilmoittaa toimivansa yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden mukaisesti ja esittää, että uudistukset, jotka se on toteuttanut pysyäkseen yhteisön lainsäädännön muutosten mukana, ovat johtaneet siihen, että se on asteittain parantanut kalavarojen hoitamista.

31 Täsmällisemmin ilmaistuna Ranskan hallitus toteaa, että kiintiöiden ylitykset ovat pienentyneet vuodesta 1988 vuoteen 1998 sekä prosentein laskettuina että lajien lukumääränä ilmaistuna. Ranskan hallitus lisää, että nämä ylitykset eivät ole vaarantaneet kalavarojen tasapainoa eivätkä muuttaneet vakautta koskevia kriteerejä, joita käytetään jaettaessa kiintiöitä jäsenvaltioiden kesken.

32 Aluksi on huomattava, että EY 226 artiklan nojalla komissio voi aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn joka kerta, kun se katsoo, että joku jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä jonkin sille kuuluvan yhteisön oikeuteen perustuvan velvoitteen, ilman, että tällöin olisi tehtävä eroa jäsenyysvelvoitteiden rikkomisen laadun tai vakavuuden perusteella (asia C-209/88, komissio v. Italia, tuomio 27.11.1990, Kok. 1990, s. I-4313, 13 kohta).

33 On todettava, että EY 226 artiklassa tarkoitettu menettely perustuu siihen, että jäsenvaltion todetaan objektiivisesti tarkastellen jättäneen noudattamatta perustamissopimuksen tai johdetun oikeuden säädöksen tai päätöksen mukaisia velvoitteitaan (ks. asia 301/81, komissio v. Belgia, tuomio 1.3.1983, Kok. 1983, s. 467, 8 kohta ja asia C-71/97, komissio v. Espanja, tuomio 1.10.1998, Kok. 1998, s. I-5991, 14 kohta).

34 Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio on esittänyt kanteensa tueksi yksityiskohtaisia tosiseikkoja, jotka näyttävät toteen erityisesti sen, että kalastusvuonna 1988 kielikampelaa kalastettiin 57 prosenttia liikaa ja merikrottia 330 prosenttia liikaa, ja joista ilmenee, että kalastusvuonna 1990 oli huomattavia liikakalastustapauksia. Lisäksi komissio on korostanut, että usean kalakannan osalta saaliita purettiin aluksista kansallisen kalastuskiellon jälkeen ja jopa sen jälkeen, kun komissio oli määrännyt kalastuksen lopetettavaksi. Ranskan hallitus ei ole kiistänyt näiden väitteiden paikkansapitävyyttä.

35 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.

36 Kalastuksen hallinnon asteittaisen paranemisen osalta on todettava, että sillä, perustuuko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen siitä vastuussa olevan jäsenvaltion tahtoon, jäsenvaltion laiminlyöntiin tai sen kohtaamiin teknisiin vaikeuksiin, ei ole merkitystä (em. asia komissio v. Espanja, tuomion 15 kohta). Vaikka tällaiset ponnistelut ovat johtaneet kiintiöiden ylittämisen pienenemiseen, niiden perusteella ei kuitenkaan voida antaa anteeksi jäsenyysvelvoitteiden todettuja rikkomisia.

37 Ranskan hallituksen sen väitteen osalta, jonka mukaan sille kuuluvien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä ei ole aiheutunut vahinkoa, on huomautettava, että vaikka tämä väite näytettäisiin toteen, yhteisön oikeussäännössä asetetun velvoitteen noudattamatta jättäminen merkitsee sellaisenaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, ja sillä, että noudattamatta jättämisellä ei ole ollut epäedullisia seuraamuksia, ei ole merkitystä (ks. em. asia komissio v. Italia, tuomio 27.11.1990, tuomion 14 kohta).

38 Niinpä on todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 2241787 1 artiklan 1 kohdan, kun niitä luetaan yhdessä, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 antanut tarkoituksenmukaisia yksityiskohtaisia sääntöjä niiden kiintiöiden käyttämisestä, jotka oli sille myönnetty kalastusvuosiksi 1988 ja 1990, ja koska se ei ole varmistanut, että lajien säilyttämistä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä noudatetaan, valvomalla riittävästi kalastustoimintoja ja tarkastamalla asianmukaisesti kalastusaluksia, saaliiden aluksista purkamisia ja saaliiden rekisteröimistä.

Kalastuksen lopettaminen myöhässä

39 Yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa C-52/95, komissio vastaan Ranska, 7.12.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-4443, 29 ja 30 kohta) katsonut, että asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus ryhtyä pakottaviin toimenpiteisiin kaiken kalastustoiminnan kieltämiseksi väliaikaisesti jo ennen kiintiöiden täyttymistä.

40 Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio korostaa, että kalastusvuoden 1988 osalta se on useasti varoittanut teleksillä Ranskan viranomaisia kiintiöiden täyttymisestä ja liikakalastuksen vaarasta. Kalastusvuoden 1990 osalta komissio on ilmoittanut kuudesta liikakalastustapauksesta. Ranskan viranomaiset eivät kuitenkaan puuttuneet tilanteeseen mitenkään.

41 Kalastusvuoden 1988 osalta Ranskan hallitus on 23.10.1989 päivätyssä kirjeessään myöntänyt, että kiintiöt oli ylitetty ilman, että se olisi riittävän ajoissa ryhtynyt kieltotoimiin, ja se perusteli tätä niillä vaikeuksilla, jotka liittyivät uusien ohjelmistojen käyttöönottoon ja erityisesti kampelan, kielikampelan ja merikrotin osalta vaikeuksilla, jotka koskevat näiden kiintiöiden hoitoa; kyseiset kiintiöt ovat hyvin pieniä ja niitä kalastaa hyvin hajanainen joukko aluksia.

42 Kalastusvuoden 1990 osalta Ranskan hallitus selitti 22.1.1992 päivätyssä kirjeessään kiintiöiden ylityksiä tuolloin käytössä olleen tilastointijärjestelmän puutteilla, joista aiheutui huomattava viive kuukausittaisten saalisilmoitusten tekemisessä ja jotka vaikeuttivat saaliiden kehittymisen seuraamista.

43 Ensinnäkin siltä osin kuin kyse on siitä, että Ranskan viranomaisten on vaikea hoitaa kooltaan pieniä kiintiöitä, komissio on huomauttanut perustellusti, että tällainen vaikeus oli ennustettavissa jo silloin, kun vuosittaiset kiintiöt vahvistavista asetuksista keskusteltiin ja kun ne annettiin. Lisäksi on todettava, että Ranskan hallitus ei voi perustella kalastuksen lopettamista myöhässä vetoamalla valvontajärjestelmänsä — jonka käytön yksityiskohtia ei ollut riittävästi sopeutettu Ranskan lipun alla purjehtivilla aluksilla suoritetun kalastuksen ominaispiirteisiin — puutteellisuuteen.

44 Toiseksi tietojenkäsittelyä ja tilastointia koskevien ongelmien osalta on todettava, että jäsenvaltio ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voi vedota käytännön ongelmiin perustellakseen asianmukaisten valvontatoimenpiteiden toteuttamatta jättämistä. Kalastustuotteiden alalla yhteisön säännöstön toimeenpanosta vastaavien jäsenvaltioiden tehtävänä päinvastoin on ylittää nämä vaikeudet toteuttamalla tarkoituksenmukaiset toimenpiteet (ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomio 20.3.1990, 23 kohta ja em. asia komissio v. Ranska, tuomio 7.12.1995, 28 kohta).

45 Tältä osin on korostettava, että asetuksen N:o 2241/87 11 artikla velvoittaa jäsenvaltioita yleisenä sääntönä, joka on välttämätön turvaamaan sellaisen kalavarojen säilyttämis- ja hallintojärjestelmän tehokkuuden, joka perustuu siihen, että yhteisössä kalastettavissa olevien saaliiden määrä jaetaan kiintiöinä jäsenvaltioille. Niinpä on pääteltävä, että se, että Ranskan viranomaiset eivät ehtineet kieltää väliaikaisesti kalastusta ajoissa, merkitsee asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdan rikkomista.

46 Puolustuksessaan Ranskan hallitus esittää, että jo vuodesta 1989 lähtien se on parannellut kansallisten kalastuskiintiöiden hallintoa saattaakseen sen luotettavammaksi ja voidakseen reagoida ajoissa, mikäli kiintiöiden ennustetaan ylittyvän.

47 Sillä, että valvontatoimien tehokkuutta on paranneltu tällaisen jäsenyysvelvollisuuksien laiminlyönnin jälkeen, ei ole merkitystä sen seikan kannalta, että kalastusvuosina 1988 ja 1990 Ranskan alueella tai sen tuomiovaltaan kuuluvilla merialueilla on useasti ylitetty huomattavassa määrin kiintiöitä ilman, että väliaikaista kalastuskieltoa koskevia toimia olisi toteutettu ajoissa.

48 Niinpä on todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut sille asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluvia velvoitteitaan, koska se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 väliaikaisesti kieltänyt Ranskan lipun alla purjehtivilta tai sen alueella rekisteröidyiltä aluksilta kalastusta, vaikka pyydettyjen saaliiden katsottiin täyttäneen vastaavan kiintiön, ja koska se on kieltänyt kalastuksen lopullisesti vasta sen jälkeen, kun kiintiö oli jo reilusti ylitetty.

Rikosoikeudellisten tai hallinnollisten seuraamusten puuttuminen

49 Ranskan hallitus toteaa, että vuonna 1997 Ranskan oikeudessa otettiin käyttöön kiintiöiden ylittämiseen liittyvä hallinnollisia seuraamuksia koskeva järjestelmä, joka perustui TACien ja kiintiöiden vuosittaiseen hallinnoimiseen liittyvien lisäedellytysten käyttöönottamisesta 6 päivänä toukokuuta 1996 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 847/96 (EYVL L 115, s. 3) säädettyyn järjestelmään.

50 Kuten komissio perustellusti huomauttaa, jäsenvaltioilla oli kuitenkin jo ennen asetuksen N:o 847/96 antamista velvollisuus asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdan nojalla ryhtyä hallinnollisiin toimiin kalavarojen säilyttämistä ja valvontaa koskevan yhteisön lainsäädännön rikkomisen johdosta. On todettava, että Ranskan viranomaiset eivät kalastusvuosien 1988 ja 1990 osalta ole noudattaneet tätä velvollisuutta.

51 Rikosoikeudellisten seuraamusten osalta on todettava, että Ranskan hallitus perustelee rikosoikeudellisten syytteiden vähäistä määrää ensinnäkin sillä, että ensin tarvittiin ministeriön päätös, jolla kalastus määrätään lopetettavaksi sekä tietyn lajin että tietyn kalastusalueen osalta, ja toiseksi sillä, että kalastuksenvalvojan on vaikea saada useimmiten merellä tapahtunut rikkominen todetuksi.

52 Merellä hankittavan näytön osalta yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että kiintiöiden ylitykset, joita valvontajärjestelmällä pyritään välttämään, eivät realisoidu tiettyjä kaloja pyydettäessä vaan silloin, kun liikaa pyydetyt määrät puretaan aluksesta tai jälleenlaivataan. Asetuksen N:o 2241/87 1 artiklasta nimittäin ilmenee, että yhteisön lainsäädännössä edellytetyt valvonta- ja tarkastustoimet koskevat kalan aluksesta purkamiseen, myyntiin ja varastointiin liittyvää toimintaa sekä aluksesta purkamisen ja myynnin rekisteröintiä. Tästä seuraa, että ne kiintiöjärjestelmän rikkomiset, joista sen jäsenvaltion, jossa saalis puretaan aluksesta tai jälleenlaivataan, on määrättävä seuraamuksia 11 artiklan c kohdan — tämä kohta lisättiin asetukseen N:o 2241/87 7.11.1988 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3483/88 (EYVL L 306, s. 2) — nojalla, ovat ne, jotka tapahtuvat purettaessa saaliita aluksesta tai jälleenlaivattaessa niitä tämän jäsenvaltion jossain satamassa tai kyseisen jäsenvaltion suvereenisuuteen tai tuomiovaltaan kuuluvilla merialueilla (asia C-9/89, Espanja v. neuvosto, tuomio 27.3.1990, Kok. 1990, s. I-1383, 28 ja 29 kohta).

53 Niinpä merellä tapahtuneen kiintiöjärjestelmän rikkomisen toteaminen ei ole tarpeen rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämiseksi siltä osin kuin kiin-

tiöjärjestelmän rikkomiset voitaisiin helposti todeta saaliin satamassa aluksesta purkamisen tai kalan aluksesta purkamiseen, myyntiin ja varastointiin liittyvien toimintojen yhteydessä.

54 Lisäksi on muistettava, että asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan mukaan juuri jäsenvaltioiden on annettava niille myönnettyjen kiintiöiden käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, ja niiden on myös määritettävä niiden soveltamisedellytykset. 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 (asia C-52/91, komissio v. Alankomaat, tuomio 8.6.1993, Kok. 1993, s. I-3069, 36 kohta).

55 Niinpä on todettava, että Ranskan tasavalta ei ole kalastusvuoden 1988 ja kalastusvuoden 1990 osalta noudattanut sille asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdan, kun niitä luetaan yhdessä, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt rikosoikeudellisiin tai hallinnollisiin toimiin alusten päälliköitä tai muita sellaisia henkilöitä vastaan, jotka ovat vastuussa kalastuksesta kalastuskieltojen antamisen jälkeen.

Oikeudenkäyntikulut

56 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Ranskan tasavalta ei ole noudattanut kalavarojen säilyttämistä ja hoitoa koskevasta yhteisön järjestelmästä 25 päivänä tammikuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja tietyistä kalastustoiminnan valvontatoimenpiteistä 23 päivänä heinäkuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdan, kun niitä luetaan yhdessä, asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdan sekä asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdan, kun niitä luetaan yhdessä, mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 antanut tarkoituksenmukaisia yksityiskohtaisia sääntöjä sille näiksi kalastusvuosiksi myönnettyjen kiintiöiden käyttämisestä ja koska se ei ole varmistanut, että lajien säilyttämistä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä noudatetaan, valvomalla riittävästi kalastustoimintoja ja tarkastamalla asianmukaisesti kalastusaluksia, saaliiden aluksista purkamisia ja saaliiden rekisteröimistä;

— se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 väliaikaisesti kieltänyt Ranskan lipun alla purjehtivilta tai sen alueella rekisteröidyiltä aluksilta kalastusta, vaikka pyydettyjen saaliiden katsottiin täyttäneen vastaavan kiintiön, ja koska se tietyissä tapauksessa on kieltänyt kalastuksen vasta sen jälkeen, kun kiintiö oli jo reilusti ylitetty, ja koska

— se ei ole kalastusvuosina 1988 ja 1990 ryhtynyt rikosoikeudellisiin tai hallinnollisiin toimiin alusten päälliköitä tai muita sellaisia henkilöitä vastaan, jotka ovat vastuussa kalastuksesta kalastuskieltojen antamisen jälkeen.

2) Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 1 päivänä helmikuuta 2001.

R. Grass A. La Pergola

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja