JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
14 päivänä kesäkuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Italian tasavalta on EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) nojalla nostanut yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen laajasti vaeltavien kalakantojen suurimmista sallituista saaliista vuodelle 1999, niiden jakamisesta kiintiöinä jäsenvaltioille ja niiden kalastamista koskevista edellytyksistä 18 päivänä joulukuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 49/1999 [2] (jäljempänä asetus tai asetus N:o 49/1999) 2 artiklan sekä sen liitteessä olevan tonnikalaa koskevan taulukon kumoamiseksi.

2. Italian hallitus on katsonut, syistä jotka esitän jäljempänä, että asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa esitetyt prosenttiosuudet sekä saman artiklan 2 kohdassa säädetyt kiintiöt luettuina yhdessä asetuksen liitteen kanssa ovat lainvastaiset ja aiheuttavat Italian hallitukselle vakavaa haittaa.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — EYVL L 13, s. 54.

II Kansainvälinen tonnikalojen suojelu

3. Kansainvälinen yleissopimus Atlantin tonnikalojen suojelusta (jäljempänä yleissopimus) allekirjoitettiin 14.5.1966 Rio de Janeirossa ja se tuli voimaan 21.3.1969. [3] Yleissopimuksen tavoitteena on turvata Atlantin [4] tonnikalakantojen suojelu ja hoito allekirjoittajaosapuolten yhteistyöllä tonnikalapopulaatioiden ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, jolla taataan mahdollisimman suuri kestävä tuotto. [5]

4. Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi yleissopimuksella perustettiin Kansainvälinen Atlantin tonnikalojen suojelukomissio (jäljempänä tonnikalakomissio), jolle annettiin valtuudet antaa suosituksia, jotka sitovat sopimuspuolia kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun suosituksesta on annettu

3 — Yleissopimuksen englanninkielinen teksti on saatavissa Internet-osoitteesta http://www.iccat.es/.

4 — Yleissopimuksen 1 artiklassa sen soveltamisalue rajataan koskemaan Atlantin valtamerta ja siihen välittömästi liittyviä vesialueita.

5 — Ks. yleissopimuksen johdanto.

ilmoitus, jollei vastalauseita esitetä tässä määräajassa.[6] Allekirjoittajavaltiot sitoutuivat toteuttamaan kaikki yleissopimuksen soveltamisen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet.[7]

5. Vuoden 1994 marraskuussa ja joulukuussa Madridissa pidetyssä yhdeksännessä ylimääräisessä kokouksessaan tonnikalakomissio vahvisti liikakalastuksen seurauksena ensimmäisen kerran suurimman sallitun tonnikalasaaliin vuodelle 1995 ja rajoitti sen korkeimmalle vuosina 1993 ja 1994 saavutetulle tasolle. Vuodesta 1996 alkaen oli ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin saaliiden vähentämiseksi asteittain 75 prosenttiin vuonna 1995 kalastetuista määristä, ja tämä tavoite oli saavutettava ennen vuoden 1998 loppua. Suositus annettiin tiedoksi valtioille, jotka Italian tasavallan tavoin eivät vielä olleet yleissopimuksen ja Välimeren yleisen kalastusneuvoston[8] osapuolia, ja heitä kehotettiin yhteistyöhön. Suosituksen voimaantulopäiväksi oli asetettu 2.10.1995.[9]

6. Neljännessätoista sääntömääräisessä kokouksessaan, joka myös pidettiin Madridissa, tonnikalakomissio antoi marraskuussa 1995 suosituksen, jossa Ranskalle asetettiin erityisiä rajoituksia vuosien 1996—1998 ajaksi Välimerellä ja itäisellä Atlantilla, koska sen vuonna 1994 pyytämät tonnikalasaaliit olivat olleet erityisen suuret.[10] Tämä suositus, joka tuli voimaan 22.6.1996, kumottiin Santiago de Compostelassa marraskuussa 1998 annetulla suosituksella nro 98-5.[11]

7. San Sebastiánissa marraskuussa 1996 pidetyssä kymmenennessä ylimääräisessä kokouksessaan tonnikalakomissio hyväksyi uuden suosituksen, josta annettiin virallinen ilmoitus 3.2.1997 ja joka tuli voimaan 4.8. samana vuonna. Suosituksen mukaan kiintiönsä ylittäneiden sopimuspuolten kiintiöitä vähennettiin seuraavan hallinnointikauden aikana 100 prosentilla liikaa kalastetusta määrästä, ja vähennys saattoi nousta 125 prosenttiin,[12] jos kiintiöt oli ylitetty kahden peräkkäisen hallinnointikauden aikana.[13] Vähennys määrättiin siirrettäväksi sille hallinnointikaudelle, joka seuraa kautta, jonka kuluessa liika-

6 — Ks. 4 ja 8 artikla.

7 — Ks. 9 artiklan 1 kohta.

8 — Mainittu neuvosto hyväksyi tonnikalakomission suosituksen päätöksellään 95/1 (ks. asiakirja, jonka neuvosto on oheistanut vastineensa liitteeksi III).

9 — Suositus nro 94-11 tonnikalan pyynnin sääntelystä itäisellä Atlantilla ja Välimeressä ("Atlantin tonnikalan ja tonnikalan kaltaisten lajien suojelemiseksi annettujen ICCATin suositusten ja päätösten kokoelma", http//www.iccat.es/; jäljempänä kokoelma, s. 49).

10 — Suositus lisätoimenpiteistä itäisellä Atlantilla ja Välimerellä (ks. neuvoston esittämän vastineen liite II).

11 — Kumoaminen ilmenee suosituksen 5 kohdasta. Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

12 — Rajoittamatta kuitenkaan muita asianmukaisia toimenpiteitä, kuten kaupallisia rajoituksia.

13 — Suositus nro 96-14 Atlantin tonnikalan ja Pohjois-Atlantin miekkakalan kalastusta koskevista toimenpiteistä (ks. vastineen liite V ja kokoelma, s. 88).

kalastus on tapahtunut, jos kaikkia tietoja kyseisen kauden saaliista ei ollut käytettävissä, kun kiintiöitä vahvistettiin. Siten vuoden 1997 liikakalastus vähennettiin vuoden 1999 kiintiöistä, eikä vuoden 1998 kiintiöistä. Tästä sovittiin täydentävässä suosituksessa, joka annettiin Santiago de Compostelassa 16.—23.11.1998 pidetyssä 11. ylimääräisessä kokouksessa. Suositus annettiin asianosaisille tiedoksi 22.12.1998 ja se tuli voimaan 21.6.1999. [14]

III Yhteisön liittyminen tonnikalakomissioon ja sen vaikutus yhteisön oikeuteen

8. Neuvosto hyväksyi 9.6.1986 tekemällään päätöksellä [15] yhteisön liittymisen tonnikalakomissioon. Liittymisajankohta oli 14.11.1997. [16]

9. Neuvoston 19.12.1997 antamalla asetuksella N:o 65/98 [17] jaettiin tonnikalakomission suositusten [18] noudattamiseksi yhteisölle vuodeksi 1998 osoitettu kiintiö jäsenvaltioiden kesken. [19]

10. Edellä mainitun asetuksen 1 artiklan kolmannessa alakohdassa säädetään, että Euroopan komissio neuvottelee saalislukujen tarkistamisesta tonnikalakomission kanssa, "jotta jäsenvaltioiden tonnikalakiintiöitä voidaan myöhemmin mukauttaa". Hyväksymisen jälkeen Euroopan komissio mukauttaa viipymättä jäsenvaltioiden kiintiöt.

11. Tämän nimenomaisen tehtävän täyttämiseksi tonnikalakomissiossa aloitettiin neuvottelut, joiden tulos oli 11. yli-

14 — Kyseessä on suositus nro 98-13. Ks. vastineen liite VI, kokoelman sivu 97 sekä neuvoston vastaus yhteisöjen tuomioistuimen neuvostolle esittämään toiseen kysymykseen.

15 — Yhteisön liittymisestä Atlantin tonnikalojen suojelusta tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen sellaisena kuin se on muutettuna yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden täysivaltaisten edustajien konferenssin päätösasiakirjaan liitetyllä Pariisissa 10 päivänä heinäkuuta 1984 allekirjoitetulla pöytäkirjalla tehty neuvoston päätös 86/238/ETY (EYVL L 162, s. 33).

16 — Ennen tätä ajankohtaa yleissopimukseen oli jo liittynyt muutama jäsenvaltio: Espanja ja Ranska 21.3.1969 lähtien, Portugali 3.9.1969 lähtien, Yhdistynyt kuningaskunta (Bermudan puolesta) 10.11.1995 lähtien ja Italia 6.8.1997 lähtien (ks. vastineen alaviite 4 sekä asiakirja, jonka Italian tasavalta on oheistanut kannekirjelmän liitteeksi I).

17 — Asetus laajasti vaeltavien kalakantojen suurimmista sallituista saaliista vuodelle 1998, niiden jakamisesta kiintiöinä jäsenvaltioille ja niiden kalastamista koskevista edellytyksistä (EYVL L 12, s. 145).

18 — Ks. asetuksen kolmas perustelukappale.

19 — Itäisen Atlantin 4 452 tonnin suuruisesta kiintiöstä jaettiin Kreikalle 3 tonnia, Espanjalle 3 809 tonnia, Ranskalle 400 tonnia, Portugalille 180 tonnia ja muille jäsenvaltioille 60 tonnia. Välimeressä yhteisön käytössä oli 11 621 tonnia, josta jaettiin Kreikalle 272 tonnia, Espanjalle 2 033 tonnia, Ranskalle 4 850 tonnia, Italialle 4 145 tonnia ja Portugalille 321 tonnia. Ranska sai kummallakin alueella tonnikalakomission neljännessätoista sääntömääräisessä kokouksessaan hyväksymän suosituksen mukaisen suurimman kiintiön (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta).

määräisessä kokouksessa annettu suositus.[20] Tässä uudessa suosituksessa, joka tuli voimaan 20.8.1999,[21] vahvistettiin suurimmaksi sallituksi kokonaissaaliiksi 32 000 tonnia vuodelle 1999 ja 29 500 tonnia vuodelle 2000, joista yhteisölle jaettiin 20 165 tonnia vuodelle 1999 ja 18 590 tonnia vuodelle 2000.[22] Sopimuspuolille jaettavia kalastusmahdollisuuksia laskettaessa käytettiin lähtökohtana vuosien 1993 ja 1994 saaliita koskevia tarkistamattomia lukuja ja kalastusvuoden 1997 liikakalastuksen perusteella tehtyjä asianmukaisia vähennyksiä siten, kuin San Sebastiánissa marraskuussa 1996 annetussa suosituksessa ja Santiago de Compostelassa kaksi vuotta myöhemmin annetussa täydentävässä suosituksessa oli vahvistettu.[23]

12. Edellä mainitun suosituksen täytäntöönpanemiseksi neuvosto antoi nyt käsiteltävän kanteen kohteena olevan asetuksen N:o 49/1999, jossa yhteisön osuus jaettiin jäsenvaltioille. Jaetut prosenttiosuudet[24] vahvistetaan asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

"Itä-Atlantin ja Välimeren tonnikalakannan yhteisön osuuden jakaminen jäsenvaltioiden kesken prosenttiosuuksina vahvistetaan seuraavasti:

— Espanja 34,35 %

— Ranska 33,89 %

— Kreikka 1,77 %

— Italia 26,75 %

— Portugali 3,23 %."

13. Vuodelle 1999 vahvistettiin kuitenkin väliaikaisia osuuksia erityisolosuhteiden vuoksi, jotka olivat aiheutuneet yhteisön

20 — Suositus nro 98-5 itäisen Atlantin ja Välimeren tonnikalasaaliiden rajoituksista (kooste, s. 58).

21 — Ei kuitenkaan Marokossa eikä Libyassa. Vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen kysymyksiin neuvosto ilmoitti, että suositus tuli voimaan 21.6.1999, mutta tämä väite on ristiriidassa koosteen sivulla 58 esitetyn päivämäärän kanssa, joka on 20.8.1999. Näkemykseni mukaan neuvosto on erehtynyt ja merkinnyt voimaantulopäiväksi päivämäärän, joka esitetään täydentävässä suosituksessa, johon viittaan edellä 7 kohdassa, ja joka annettiin samassa ylimääräisessä kokouksessa.

22 — Nämä luvut on saatu laskemalla yhteen kunkin jäsenvaltion osuudet (suosituksen nro 98-5 alaviite **).

23 — Ks. suositus nro 98-5, 2 ja 4 kohta.

24 — Ks. asetuksen toinen, kolmas ja neljäs perustelukappale sekä 1 artikla.

liittymisestä tonnikalakomissioon.[25] Tämän vuoksi asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa viitataan liitteeseen, jossa itäisen Atlantin ja Välimeren tonnikalan osalta esitetään seuraavat luvut tonneina ilmaistuina:

— Suurimmat sallitut saaliit 32 000

— EY 16 136[26]

— Espanja 5 555

— Ranska 6 413

— Kreikka 126

— Italia 3 463

— Portugali 519

— Muut (sivusaaliit) 60.

25 — Ks. asetuksen viides perustelukappale.

26 — Tämä luku on saatu vähentämällä suosituksella nro 98-5 yhteisölle jaetusta 20 165 tonnista jäsenvaltioiden kalastusvuonna 1997 liikaa kalastama määrä 4 029 tonnia (Espanja 951 tonnia, Ranska 0 tonnia, Kreikka 331 tonnia, Italia 2 666 tonnia ja Portugali 81 tonnia).

14. Edellä esitetty jako tehtiin seuraavasti.[27] Yhteisön kokonaisosuudesta (20 165 tonnia) vähennettiin 60 tonnin osuus, joka jaettiin sivusaaliina muille kuin erityisen kiintiön saaneille viidelle jäsenvaltiolle. Tulos (20 105 tonnia) jaettiin näille viidelle jäsenvaltiolle asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen prosenttiosuuksien mukaisesti.[28] Kullekin jäsenvaltiolle tällä tavalla jaetuista kiintiöistä vähennettiin niiden kalastusvuoden 1997 aikana mahdollisesti liikaa kalastamat määrät. Koska Kreikan ja Italian osuudet vähennyksen jälkeen olisivat jääneet hyvin pieniksi,[29] neuvosto vähensi 850 tonnia muilta kolmelta jäsenvaltiolta[30] ja jakoi ne Kreikalle ja Italialle.[31]

15. Toimivalta, jota neuvosto käytti antaessaan asetukset N:o 49/1999 ja N:o 65/1998, perustuu yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annettuun neuvoston asetukseen (ETY)

27 — Ks. pysyvien edustajien komitean selvitys, jonka kantaja on oheistanut kannekirjelmänsä liitteeksi 4, sekä vastineen 12 kohta.

28 — Espanja 6 906 tonnia, Ranska 6 813 tonnia, Kreikka 357 tonnia, Italia 5 379 tonnia ja Portugali 650 tonnia.

29 — Kreikka 6 tonnia ja Italia 2 713 tonnia.

30 — Espanjalta ja Ranskalta 400 tonnia ja Portugalilta 50 tonnia.

31 — Italialle 750 tonnia ja Kreikalle 100 tonnia.

N:o 3760/92,[32] jonka 8 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Neuvosto määräenemmistöllä, komission ehdotuksesta

— —

ii) jakaa pyyntimahdollisuudet jäsenvaltioiden kesken siten, että voidaan turvata kunkin jäsenvaltion kalastustoiminnan suhteellinen vakaus kunkin kyseessä olevan kannan osalta; — —

— — ."

IV Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

16. Italian tasavallan ja neuvoston lisäksi komissio, Espanjan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta ovat osallistuneet nyt käsiteltävänä olevaan asiaan esittämällä kirjalliset huomautuksensa.

Kantajan ja vastaajan edustajat sekä komission ja Espanjan hallituksen asiamiehet olivat läsnä 10.5.2001 pidetyssä istunnossa ja esittivät suulliset huomautuksensa.

V Kumoamisperusteiden tarkastelu

17. Italian tasavalta on esittänyt asetuksen N:o 49/1999 osalta kaksi kumoamisvaatimusta, jotka koskevat sen 2 artiklan 1 kohtaa sekä saman artiklan 2 kohtaa tarkasteltuna yhdessä tonnikalaa koskevan liitteen kanssa. Vaatimustensa tueksi kantaja esittää useita perusteita, joista jotkin ovat yhteneviä. Muut tässä asiassa osallisina olevat ovat vastustaneet kumpaakin vaatimusta. Seuraavassa tarkastelen kumpaakin vaatimusta niiden perustelujen mukaisesti, jotka kantaja on esittänyt niiden tueksi, ja viittaan tarvittaessa muiden asianosaisten esittämiin perusteluihin.

1. Asetuksen N:o 49/1999 2 artiklan 1 kohta

A Perustelujen puuttuminen

18. Italian tasavalta väittää kanteessaan, että 2 artiklan 1 kohdan kaikki perustelut

32 — EYVL L 389, s. 1.

esitetään asetuksen neljännessä perustelukappaleessa, jonka mukaan "olisi vahvistettava jäsenvaltioiden prosenttiosuudet itäisen Atlantin ja Välimeren tonnikalakannoista saatavista saaliista". Italian tasavalta katsoo, että kyseessä on näennäinen perustelu, joka ei täytä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia vaatimuksia, koska siinä ei selitetä riidanalaisessa säännöksessä vahvistettua kiintiöiden jakoa.

19. Perustelu ei ole mikään korulause eikä rituaali. Se on toimivallan käyttöön liittyvä tarkoituksenmukaisuustekijä, joka helpottaa sen valvontaa. Se tarjoaa sekä suojan mielivaltaa vastaan että keinon puolustautua. Tätä yhteisöjen tuomioistuin on tarkoittanut, kun se toistuvasti on katsonut, että EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa (josta on tullut EY 253 artikla) edellytettyjen perustelujen tarkoitus on sen takaaminen, että asianomaiset saavat tietää toteutetun toimenpiteen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa sen laillisuutta. [33]

20. Katson, että perustamissopimuksen 190 artiklan perusteluvaatimukset täyttävät asetuksen 2 artiklan 1 kohdan osalta. Tämän säännöksen ja siten myös mainituille jäsenvaltioille jaettujen kiintiöiden perustelemiseksi viitataan asetuksessa seuraaviin seikkoihin:

1) yhteisön liittyminen tonnikalakomissioon, sen suositusten sitovuus ja tonnikalan pyyntirajoituksista annetun suosituksen täytäntöönpano, [34]

2) asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohdassa neuvostolle annettu toimivalta vahvistaa kunkin kalakannan tai kalakantaryhmän suurimmat sallitut saaliit, yhteisön käytettävissä oleva osuus, tämän osuuden jako jäsenvaltioille sekä edellytykset, joiden mukaisesti saaliit on pyydettävä, [35] ja

3) tarve vahvistaa kunkin jäsenvaltion prosenttiosuudet. [36]

33 — Ks. uudemmassa oikeuskäytännössä asia C-316/97 P, parlamentti v. Gaspari, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7597, 26 kohta); asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8237, 82 kohta) ja yhdistetyt asiat C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines v. komissio, tuomio 19.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8855, 65 kohta).

34 — Toinen perustelukappale.

35 — Kolmas perustelukappale.

36 — Neljäs perustelukappale.

21. Tämä perustelu on näkemykseni mukaan riittävä, kun otetaan huomioon sen toimenpiteen luonne, johon perustelu liittyy.[37] Kun kyseessä on lainsäädäntötoimet, joiden soveltamisala on yleinen ja ajallisesti rajoittamaton,[38] on riittävää, kun perusteluissa kuvaillaan kyseisen toimenpiteen toteuttamiseen johtanut kokonaistilanne sekä yleiset tavoitteet, joihin sillä pyritään,[39] ja kun siinä lisäksi viitataan toimivallan käyttöä tukevaan oikeussääntöön.[40]

22. Italian tasavalta toteaa, että asetuksen perusteluosassa perustellaan yhteisön kiintiön jakoa jäsenvaltioiden kesken, mutta niille osoitettua prosenttiosuutta ei perustella millään tavalla. Tämä huomautus pitää paikkansa, mutta perusteluun ei tarvitse sisällyttää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, koska ratkaisevaa on, kuten jo olen todennut, että päätöksen tekoon kuuluvan toimivallan käytön syistä annetaan riittävää tietoa asianomaisille sekä niille, joiden tehtävänä on valvoa päätöksen laillisuutta. Sen ratkaisemiseksi, onko yhteisön toimielimen päätös perusteltu, on näin ollen myös otettava huomioon sen asiayhteys, erityisesti päätöksen lainsäädännöllinen asiayhteys, sekä sen laatimisessa noudatettu menettely, jossa jäsenvaltiot ovat saattaneet olla tiiviisti osallisina.[41]

23. Italian tasavalta, joka liittyi tonnikalakomissioon 6.8.1997[42] ja jolle ennen tätä päivämäärää annettiin tieto tonnikalan pyyntirajoituksia koskevan ensimmäisen suosituksen antamisesta,[43] osallistui asetuksen laatimismenettelyyn ja tiesi ne syyt, joilla sen riitauttamaa säännöstä perusteltiin. Siten pysyvien edustajien komitean laatimasta selvityksestä[44] ilmenee, että Italian (ja Kreikan) valtuuskunta esitti yleisen varauman asetusluonnoksesta ja erityisesti suurimmista sallituista pyyntimääristä sekä kiintiöistä.[45] Lisäksi Italian tasavalta asetti jakoperusteet kyseenalaisiksi siksi, että Italian kalastuslaivaston historiallisten saaliiden perusteella arvioituna ja valitusta viitekaudesta riippumatta Italian saaliiden osuus yhteisön kokonaissaaliista ei ollut vähentynyt 30 prosentilla.[46]

37 — On syytä huomauttaa, että perustamissopimuksen 190 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen säädöksen, päätöksen tai muun toimenpiteen luonteen mukaan (ks. edellä mainituissa asioissa Saksa v. komissio sekä Italia ja Sardegna Lines v. komissio annetut tuomiot).

38 — Kuten asetuksen 2 artiklan 1 kohta, jossa yhteisön käytettävissä oleva osuus Itä-Atlantin ja Välimeren tonnikalakannasta jaetaan jäsenvaltioiden kesken siitä päivästä alkaen, jona se tuli voimaan.

39 — Ks. asia C-168/98, Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 7.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9131, 62 kohta).

40 — Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohta.

41 — Ks. asia C-478/93, Alankomaat v. komissio, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3081, 49 ja 50 kohta sekä kohdat, joihin tuomiossa viitataan).

42 — Ks. edellä alaviite 16.

43 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohta.

44 — Ks. kannekirjelmän 4 kohta.

45 — Selvityksen s. 6.

46 — Selvityksen s. 7.

24. Kuten edellisestä ilmenee, Italian tasavalta tiesi yhtä hyvin kuin yhteisöjen tuomioistuinkin syyt, joilla neuvosto perusteli asetuksen 2 artiklan 1 kohdan antamista. Italian tasavalta tiesi sitä edeltävät tapahtumat sekä tavoitteet, joihin sillä pyrittiin, ja oli myös saanut tiedon — ennen asetuksen antamista — säännöksen mukaan jaettavien kiintiöiden vahvistamisessa käytetyistä perusteista.[47] Näin ollen Italian tasavalta ei voi väittää, että säännöstä ei olisi perusteltu.

B Toissijaiset kumoamisperusteet

a) Suhteellisen vakauden periaatteen väitetty loukkaaminen

25. Sen mahdollisuuden varalta, että asetuksen 2 artiklan 2 kohdan riittämätöntä perustelua koskeva kanneperuste ei menesty, Italian tasavalta on esittänyt kaksi perättäisesti toissijaista perustetta. Ensimmäisessä perusteessa esitetään, että EY:n perustamissopimuksen 43 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) on rikottu, oikeudellista normihierarkiaa koskevia yleisiä periaatteita on loukattu ja asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohdan ii alakohtaa on rikottu.

26. Tämä kolminkertainen rikkomus johtuu kantajan mielestä siitä, että kunkin jäsenvaltion kalastuksen suhteellisen vakauden periaatetta ei ole otettu huomioon. Asetuksesta N:o 65/98 poiketen ei riidanalaisen asetuksen perusteluosassa ole mitään nimenomaista viittausta asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohdan ii alakohtaan. Tämä laiminlyönti merkitsee vielä edellä esitettyä vakavampaa perustelujen perusteellisuutta, koska syitä tällaisen poikkeusmenettelyn käytölle ei ilmoiteta.

27. Italian tasavalta toteaa lisäksi, että toimivalta ja menettely, jotka vahvistetaan asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, sekä toimivallan käyttöä koskevat säännöt, jotka mainitaan samassa kohdassa, ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Riidanalaisessa asetuksessa neuvosto on poikennut asetuksessa N:o 3760/92 tarkoitetusta suhteellisen vakauden periaatteesta, mutta sen olisi pitänyt noudattaa samaa menettelyä, joka oli säädetty asetuksen antamiseksi, eli kuulla Euroopan parlamenttia, kuten perustamissopimuksen 43 artiklassa edellytetään. Koska neuvosto ei tehnyt niin, se on syyllistynyt kanteessa esiintuotuihin rikkomuksiin.

28. Kantajan näkemys on virheellinen, koska sen lähtökohtana on väärä oletta-

47 — Espanjan kuningaskunnan asiamies korosti suullisessa käsittelyssä, että Italian tasavalta oli osallistunut kokouksiin, joissa määriteltiin yhteisön yhteinen kanta tonnikalakomissiossa ja joissa riidanalaisen asetuksen sisältöön sittemmin vaikuttaneisiin suosituksiin johtaneet neuvottelut aloitettiin.

mus. Ei pidä paikkaansa, että riidanalaisessa asetuksessa ei viitata asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohtaan. On riittävää lukea sen johdanto-osa ja kolmas perustelukappale, joissa nimenomaisesti viitataan kaksi kertaa vuoden 1992 asetuksen 8 artiklan 4 kohtaan. Koska mainitussa perustelukappaleessa todetaan, että kyseisen säännöksen mukaisesti neuvoston on vahvistettava yhteisön käytettävissä olevan kalastusosuuden jako jäsenvaltioiden kesken, vaikuttaa ilmeiseltä, että neuvosto on tehnyt sen tämän asetuksen säännösten mukaisesti ja ottanut huomioon 8 artiklan 4 kohdan ii alakohdan, eli turvannut kullekin jäsenvaltiolle suhteellisen vakaan kalastuksen.

29. Näin ollen suhteellisen vakauden periaatteesta ei ole hiljaisesti poikettu eikä vuoden 1992 asetusta ole rikottu, normihierarkian periaatetta ei ole loukattu eikä perustamissopimuksen 43 artiklaa ole myöskään rikottu.

b) Suhteellisen vakauden periaatteen soveltamiseksi käytettyjen perusteiden ilmeinen epätarkoituksenmukaisuus

30. Edellä mainittuun kumoamisperusteeseen annettava vastaus olisi voitu pysyttää samalla muodollisella ja ulkoisella tasolla, jolla siihen on vedottu. Neuvosto on kuitenkin itse poikennut Italian tasavallan näkökulmasta ja vahvistanut, että riidanalaisessa asetuksessa ei pelkästään viitata sääntöön, jossa velvoitetaan ottamaan huomioon suhteellisen vakauden periaate, vaan siinä todetaan myös, että periaatetta on tosiasiallisesti sovellettu yhteisön tonnikalaosuudesta jaettavia kiintiöitä vahvistettaessa.

31. Tämä tuo esiin toisen perusteen, johon Italian tasavalta on toissijaisesti vedonnut asetuksen 2 artiklan 1 kohdan kumoamiseksi, eli jakoperusteiden luonnetta koskevan perusteen.

32. Kantaja moittii neuvostoa siitä, että se on yhteisön tonnikalakiintiön prosenttiosuuksia vahvistaessaan ottanut huomioon yhden ainoan vuoden saaliita koskevat luvut, eikä useiden vuosien saaliita vastaavia lukuja. Italialle jaettu prosenttiosuus olisi ollut huomattavasti suurempi, jos neuvosto olisi nojautunut kolmen, viiden tai kahdeksan vuoden historiallisten saalismäärien sarjaan, eikä pelkästään vuoden 1993 tai 1994 saalismäärään.

33. Neuvosto kiistää väitteen, jonka mukaan jousto olisi erityisen tärkeä huomioon otettavaa viitekautta vahvistettaessa, kun kalavarojen hoidosta vastaa

kansainvälinen kalastusjärjestö, joka määrää yhteisön käytettävissä olevan ja jäsenvaltioille jaettavan kiintiön. Neuvosto toimi omasta mielestään asianmukaisesti, kun se kiintiöitä jakaessaan nojautui kunkin jäsenvaltion vuonna 1993 tai 1994 toteutuneisiin tonnikalasaaliisiin, koska tonnikalakomissio oli ottanut nämä vuodet viitevuosiksi.

34. Näkemykseni mukaan yhteisöjen tuomioistuimen on hyväksyttävä neuvoston esiintuomat perustelut. Suhteellisen vakauden käsite on sisällytetty itse asetukseen N:o 3760/92, jonka perusteluissa [48] esitetään sääntöjä, joiden mukaan yhteisön tonnikalakiintiö on jaettava kalastuksen vakauden parantamista silmällä pitäen siten, että turvataan niiden alueiden erityistarpeet, joissa paikallisväestö on erityisen riippuvainen kalastuksesta ja sen liitännäistoiminnoista. [49]

35. Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut huomioon tämän suhteellisen vakauden käsitteen ja katsonut, että kiintiöillä pyritään turvaamaan kullekin jäsenvaltiolle yhteisön kiintiöstä osuus, joka määritetään pääasiallisesti niiden pyyntimäärien mukaan, joita asianomaisen jäsenvaltion perinteiset kalastuselinkeinot, kalastuksesta erityisen riippuvainen paikallisväestö sekä kalastukseen liittyvät elinkeinot ovat voineet hyödyntää ennen kiintiöjärjestelmän perustamista. Jaettaessa kalakantoja, nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tonnikalakantoja, on jäsenvaltioiden edut näin ollen sovitettava yhteen. [50] Periaatteen luonteesta johtuen sen tehokkuus edellyttää, että kullekin jäsenvaltiolle määrätään kiinteä prosenttiosuus kiintiöitä jaettaessa. [51]

36. Näin neuvosto oli tehnyt Italian riitauttaman asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa, jossa se jakoi jäsenvaltioille kiinteät prosenttiosuudet yhteisön kalastusmahdollisuuksista ja käytti lähtökohtanaan kunkin jäsenvaltion suurinta kalastusvuosina 1993 ja 1994 toteutunutta saalista.

Tässä jakoperusteessa, jota käytettiin jo asetuksessa N:o 65/98, [52] sovelletaan samoja parametrejä kuin ne, jotka otettiin

48 — Ks. 12., 13. ja 14 perustelukappale.

49 — Giovanni Verga kuvailee suurenmoisella tavalla tonnikalan pyyntiä ja muutaman sisilialaisen kalastajaperheen elämänvaiheita romaanissaan *I Malavoglia*, jonka pohjalta Luchino Visconti kuvasi vuonna 1948 yhdessä Franco Zeffirellin ja Francesco Rosin kanssa mestarillisen elokuvansa *La terra trema*.

50 — Ks. asia C-4/96, NIFPO ja Northern Ireland Fishermen's Federation, tuomio 19.2.1998 (Kok. 1998, s. I-681, 47 ja 48 kohta, jäljempänä NIFPO-tapaus). Kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmän perustamisesta 25 päivänä tammikuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen N:o 170/83 (EYVL L 24, s. 1) osalta yhteisöjen tuomioistuin lausui samalla tavalla asiassa C-3/87, Agegate, tuomio 14.12.1989 (Kok. 1989, s. 4459, 24 kohta) ja asiassa C-216/87, Jaderow, tuomio 14.12.1989 (Kok. 1989, s. 4509, 23 kohta).

51 — Ks. esim. asia 46/86, Romkes, tuomio 16.6.1987 (Kok. 1987, s. 2671, 17 kohta) ja asia C-71/90, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5175, 15 kohta).

52 — Jota Italian tasavalta ei kuitenkaan ole riitauttanut.

huomioon yhteisön tonnikalakomissiossa käymissä neuvotteluissa ja jotka esitettiin suosituksessa nro 98-5.[53] Tämän jakoperusteen ansiosta yhteisön omalla alueella voidaan ottaa huomioon ne kokemukset, jotka sen perustamisesta lähtien ovat kertyneet tonnikalakomissiossa, johon useat jäsenvaltiot ovat kuuluneet jo pitkään. Näin hyödynnetään syvällistä tietämystä tonnikalasaaliiden kehityksestä lähes 30 vuoden ajalta ja niiden eri valtioiden osallisuutta, joilla on tonnikalan pyyntilaivasto, unohtamatta myöskään rannikon kalastusyhdyskuntia, jotka ovat riippuvaisia tonnikalan pyynnistä.[54]

37. Kiintiöiden jakoperusteiden valinnasta voidaan väitellä paljonkin, mutta se on osa harkintavaltaa, joka neuvostolla on yhteisön maatalouspolitiikkaa sovellettaessa. Yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia tämän harkintavallan käytön osalta ainoastaan, onko sitä käytettäessä tehty ilmeistä virhettä, onko sitä käytetty väärin tai onko harkintavallan rajat ylitetty,[55] mitä kantaja ei ole edes väittänyt asetuksen 2 artiklan 1 kohdan osalta.

38. Tiivistäen voidaan todeta, että neuvosto on noudattanut suhteellisen vakauden periaatetta, eikä se ole tehnyt sitä pelkästään muodollisesti. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan kiintiöt on vahvistettu käyttäen perustetta, jossa otetaan huomioon kunkin jäsenvaltion tonnikalan pyynnin todellinen tilanne. Tästä seuraa väistämättä erilaisten kiintiöiden vahvistaminen, yhtä erilaisten kuin tämän kalalajin pyynnin erityinen merkitys on kansallisissa talouksissa. Nyt käsiteltävässä asiassa olisi ollut todella syrjivää vahvistaa samanlaiset kiintiöt, jolloin erilaisessa tilanteessa olevia valtioita olisi kohdeltu samalla tavalla.[56]

39. Toisaalta sitä ei voida sivuuttaa, kuten komissio on huomautuksissaan perus-

53 — Ks. edellä 11 kohta. Toisin kuin kantaja vastauksessaan väittää, neuvosto ei pidä Kreikkaa ja Italiaa koskevia tietoja vuodelta 1993 ja 1994 epäasianmukaisina. Neuvosto esitti vastauskirjelmässään (6 ja 7 kohta) pelkästään, että nämä kaksi jäsenvaltiota olivat vaatineet mainittujen vuosien saaliita koskevien tietojen tarkistamista ja että komissio oli neuvotellut tonnikalakomissiossa tästä tarkistuksesta.

54 — Näin todetaan suosituksen nro 98-5 johdannossa (ks. kokoelma, s. 58).

55 — Ks. edellä alaviitteessä 50 mainitussa NIFPO-tapauksessa annetun tuomion 42 kohta ja siinä mainittu tuomio. On syytä huomauttaa, että harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja soveltamisalaa, vaan tietyssä laajuudessa myös itse tilanteen arviointia (ks. asia C-179/95, Espanja v. neuvosto, tuomio 5.10.1999, Kok. 1999, s. I-6475, 29 kohta).

56 — On muistutettava, että syrjintäkielto edellyttää, että toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella (ks. esim. edellä mainittu NIFPO-tapaus, tuomion 58 kohta), ja siten erilaisessa tilanteessa olevia ei kohdella samalla tavalla.

tellusti todennut, että riidanalainen asetus annettiin [57] sen jälkeen, kun Euroopan yhteisö liittyi tonnikalakomissioon, joka jakaa yhteisölle kokonaiskiintiön. [58] Niiden velvoitteiden tehokas täyttäminen, joihin yhteisö on sitoutunut tonnikalakomissiossa, ja tonnikalan pyyntialueiden suojelupolitiikan johdonmukainen toteuttaminen on mahdollista vain, jos kiintiöiden jaossa yhteisön sisällä noudatetaan samoja perusteita kuin Itä-Atlantille ja Välimerelle vahvistettujen kokonaiskiintiöiden jaossa.

2. *Asetuksen N:o 49/1999 2 artiklan 2 kohta luettuna yhdessä liitteen tonnikalaa koskevan osan kanssa*

A Perustelujen puuttuminen

40. Tämän säännöksen kumoamista koskevan vaatimuksen osalta Italian tasavalta vetoaa myös puutteellisiin perusteluihin. Ainoa tätä kohtaa koskeva selitys löytyy asetuksen viidennestä perustelukappaleesta. [59] Kantajan näkemyksen mukaan kyseessä on näennäinen perustelu, jolla peitellään jaon todellinen syy, eli pyrkimys kohdistaa tonnikalakomission kalastusvuoden 1997 liikaa kalastetuista määristä asettamat seuraamukset Espanjan, Kreikan ja Italian kannettaviksi.

41. Vastauksen on tässä oltava sama kuin edellä ehdottamani vastaus asetuksen 2 artiklan 1 kohdan perustelujen puuttumista koskevaan väitteeseen. Kannetta nostaessaan Italian tasavalta on erehtynyt sekoittamaan toisiinsa kaksi tasoa, joita on käsiteltävä rinnakkain, vaikka ne ovatkin lähellä toisiaan, nimittäin kysymykset siitä, onko perusteluja esitetty ja ovatko ne asianmukaiset. Kumoamisperuste, jota tarkastelen tässä, kuuluu ensin mainitulle tasolle, eikä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu saa poiketa tästä asiayhteydestä.

42. Perustelut on esitetty, ei yksinomaan koska asetukseen sisältyy viides perustelukappale, vaan myös koska perustelujen muissa osissa esitetään riidanalaisen säännöksen syitä. Näin on asia toisessa ja kahdeksannessa perustelukappaleessa, joissa viitataan yhteisön velvollisuuksiin yleissopimuksen osapuolena ja tonnikalakomission vahvistamaan liikaa kalastettuja määriä koskevaan vähennysjärjestelmään,

57 — Samaten kuin asetus N:o 65/98.

58 — Kokonaiskiintiö on aikaisempien kansallisten kiintiöiden summa, joka on jaettava.

59 — "Olisi jaettava osuudet jäsenvaltioiden kesken väliaikaisesti vuodelle 1999 erityisolosuhteiden vuoksi, jotka johtuvat yhteisön liittymisestä ICCATiin."

joka on erilainen kuin yhteisön oikeussäännöissä esitetty järjestelmä. [60]

43. Italian tasavalta sai joka tapauksessa tiedon kiistanalaisen säännöksen syistä sekä tonnikalaa koskevan liitteen tosiasiallisten lukujen vahvistamisessa noudatetusta menettelystä, joten perusteluvaatimuksen tavoite on täytetty.

44. Kuten komissio toteaa, vuoden 1999 väliaikainen jako sekä asetuksen liitteessä kyseiselle vuodelle vahvistettuihin pyyntirajoituksiin johtaneet tiedot ja laskelmat esitettiin jäsenvaltioille yksityiskohtaisesti pysyvien edustajien komiteassa, jossa Italian edustaja esitti eriävän mielipiteensä. [61]

45. On jälleen todettava, että väite on perusteeton. Syyt, jotka johtivat erityisen jaon vahvistamiseen vuodelle 1999, eivät pelkästään ilmene itse asetuksen sanamuodosta, vaan kantajalla oli jo ennen sen lopullista antamista yksityiskohtaiset tiedot näistä syistä ja riidanalaisessa säännöksessä esitettyjä tosiasiallisia rajoituksia vahvistettaessa noudatetusta menettelystä. [62]

46. On kokonaan toinen kysymys, ovatko ne syyt asianmukaisia, joilla neuvosto perustelee tässä riitautettua säännöstä. Tämä kysymys kuuluu eri yhteyteen kuin kysymys siitä, onko perusteluja esitetty.

Tähän yhteyteen kuulumattomia, ja siksi asian kannalta merkityksettömiä ovat myös Italian tasavallan esittämät epäilyt siitä, että yhteisölle vuodeksi 1999 osoitettu 20 165 tonnin tonnikalakiintiö ei ole oikea ja että tosiasiallisesti jaettu määrä on asetuksen liitteestä ilmenevä 16 136 tonnia, koska jäsenvaltioiden vuonna 1997 liikaa kalastamien määrien perusteella tehty vähennys suoritettiin vain jaon varsinaisten syiden peittelemiseksi. Vaikka näin olisi, kyse ei ole perustelujen puuttumisesta, koska päätöksen syyt olivat kantajan tiedossa. Lisäksi väite on ristiriidassa asian tosiseikkojen kanssa. On riittävää viitata tonnikalakomission suositukseen nro 98-5, josta ilmenee, että yhteisölle jaettiin 20 165 tonnin tonnikalakiintiö vuodelle 1999. [63]

60 — 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).

61 — Ks. kannekirjelmän liite 4.

62 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 14 kohta.

63 — Ks. kokoelma (s. 58).

B Toissijaiset kumoamisperusteet

a) Jäsenvaltioiden välinen syrjintä

47. Italian tasavalta väittää kannekirjelmässään, että vuoden 1999 poikkeuksellisen jaon ainoa tarkoitus oli jäsenvaltioiden erilainen kohtelu, jolla ei ole perustetta yhteisön oikeuden periaatteissa tai säännöissä, eikä erityisesti asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohdassa.

48. Yhtä tosiseikkaa kantaja ei ole missään vaiheessa kiistänyt, nimittäin sitä, että se ylitti 2 666 tonnilla sille kalastusvuonna 1997 osoitetun suurimman sallitun saaliin. Tämän tosiseikan perusteella ja ottaen huomioon edellä esittämäni näkemykset yhteisön tonnikalakomissioon liittymisen vaikutuksista, neuvoston soveltamista sisäisistä jakoperusteista ja suhteellisen vakauden periaatteen ulottuvuudesta, katsoisin, että todella syrjivää olisi ollut päinvastainen kohtelu eli se, että joidenkin jäsenvaltioiden, ei pelkästään Italian, liikaa kalastamia määriä ei olisi otettu jakoperusteissa huomioon.

Atlantin tonnikalakantojen suojelemiseen ja hoitoon tähtäävien kansainvälisten pon-

nistelujen taustaa vasten ja niiden velvollisuuksien täyttämiseksi, joista yhteisö on sitovasti ottanut vastatakseen, vähennettiin yhteisön kalastuskiintiötä vuodelle 1999 useiden jäsenvaltioiden kalastusvuonna 1997 liikaa kalastamien määrien vuoksi. Jos tätä pyyntimäärän ylitystä ei yhteisön kiintiötä jaettaessa huomioitaisi eikä vähennettäisi liikaa kalastaneiden jäsenvaltioiden prosenttiosuuksista, tämä ei pelkästään syrjisi vahvistettuja rajoituksia noudattaneita jäsenvaltioita, vaan se loukkaisi myös suhteellisen vakauden periaatetta. Tämän periaatteen tarkoitus on, kuten jo olen korostanut, että alueet, joiden väestö on riippuvainen kalastuksesta, voivat edelleen harjoittaa tätä taloudellista toimintaa käytettävissä olevien kalakantojen tarjoamista lähtökohdista. [64]

b) Vuonna 1997 liikakalastuksen vuoksi vuoden 1999 pyyntikiintiöihin tehtyjen vähennysten taannehtivuus

49. Kantaja kiistää kalastusvuoden 1997 liikakalastuksen perusteella vuoden 1999

64 — Kantaja arvostelee edullista kohtelua, jonka Ranskan tasavalta sen mielestä on saanut sen johdosta, että vuonna 1995 annettu suositus, jolla rajoitettiin sen saaliita kolmen kalastusvuoden, 1996, 1997 ja 1998 osalta, kumottiin marraskuussa 1998. Tästä väitteestä puuttuu kokonaisnäkemys. Tonnikalakomission suosituksen kumoamisen ainoa vaikutus oli, että Ranskalle osoitettu pyyntimäärä suureni, ja sen seurauksena korotettiin kalastuksen vähimmäismäärää yhteisölle, jonka kiintiö oli tonnikalakomissioon kuuluvien jäsenvaltioiden kiintiöiden yhteenlaskettu määrä. Suosituksen kumoamisesta ei hyötynyt pelkästään Ranskan tasavalta, vaan myös asianomaiset jäsenvaltiot, niiden joukossa Italia, koska tässä voidaan sanoa, että "jaettava kakku" kasvoi.

kiintiöihin tehtyjen vähennysten laillisuuden, ja nojautuu tämän osalta neljään perusteeseen: a) liikaa kalastettujen määrien seuraamuksiin liittyy rikkomukseen syyllistyneen valtion yksilöllinen vastuu, ja siksi niitä ei voida ratkaista neuvotteluilla, joita tarkoitetaan asetuksessa N:o 65/98, joka koskee jäsenvaltioille pysyvästi jaettavia varsinaisia kiintiöitä, b) ainakaan kiintiöiden vähentämistä koskevia neuvotteluja ei voida käydä siten, että asianomaiselle jäsenvaltiolle ei anneta tilaisuutta puolustaa kantaansa, c) kauden 1997 aikana liikaa kalastetuista määristä annetussa tonnikalakomission suosituksessa nro 96-14 määrätään, että liikaa kalastetut määrät on vähennettävä seuraavalta kalastusvuodelta (1998), joten vähennyksen tekeminen kalastusvuodelta 1999 oli virhe, ja d) Italian tasavalta liittyi tonnikalakomissioon vasta muutamaa päivää sen jälkeen kuin edellä mainittu suositus tuli voimaan, mikä merkitsee sitä, ettei seuraamuksia voida soveltaa Italian tasavaltaan kalastusvuonna 1997 liikaa kalastettujen määrien osalta.

50. Kolmas näistä perusteista nojautuu virheelliseen olettamukseen. Kantaja on unohtanut, että tonnikalakomission suositusta nro 96-14 täydennettiin Santiago de Compostelassa marraskuussa 1998 annetulla suosituksella, jonka mukaan kiintiön ylittämistä jonkin kalastusvuoden aikana koskeva vähennys voidaan siirtää hallinnointikaudelle, joka seuraa sitä kautta, jonka kuluessa kiintiö ylitettiin, jos kaikkia tietoja kyseisen kauden saaliista ei ollut käytettävissä, kun kiintiöitä vahvistettiin. [65]

51. Kahteen ensimmäiseen perusteeseen annettavassa vastauksessa ei saa unohtaa, että sen jälkeen kun yhteisö oli liittynyt yleissopimukseen Atlantin tonnikalojen suojelusta, se tuli niiden jäsenvaltioidensa sijaan, jotka jo kuuluivat tähän kansainväliseen järjestöön ja jotka samalla luovuttivat "viestikapulan" yhteisölle, jotta tämä voisi toimia tonnikalakomissiossa. Tämä väite seuraa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan toisesta luetelmakohdasta, 3 artiklan toisesta kohdasta sekä 11 artiklasta ja sitä seuraavista artikloista, joissa määrätään yhteisestä ulkopolitiikasta ja erityisesti EY 3 artiklasta (EY:n perustamissopimuksen 3 artikla ennen sen muuttamista), jonka e alakohdassa määrätään yhteisestä politiikasta maatalouden ja kalastuksen alalla.

52. Sen jälkeen, kun yhteisö oli liittynyt yleissopimukseen, sillä oli täydet valtuudet neuvotella sille kuuluvasta kalastuskiintiöstä ja keskustella kaikista asiaa koskevista seikoista, myös sellaisista kalastusta koskevista rikkomuksista, joihin tietyt yhteisön jäsenvaltiot olivat syyllistyneet ennen liittymistä. [66]

65 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta.

66 — Ei ole sattuma, että yhteisölle vuosiksi 1999 ja 2000 osoitetut kiintiöt ovat tonnikalakomissioon jo kuuluneiden jäsenvaltioiden osuuksien summa (ks. suosituksen nro 98-5 alaviite **, kokoelman s. 58).

53. Asetuksessa N:o 65/98 Euroopan yhteisöjen komissiolle on annettu tehtäväksi neuvotella tonnikalakomission kanssa jäsenvaltioiden saalislukujen tarkistamisesta ilman minkäänlaisia rajoituksia sekä tarvittaessa myöhemmin mukauttaa kiintiöiden jakoa yhteisössä. [67] En lainkaan epäile, että tätä tarkoitusta varten oli välttämätöntä arvioida kaikkia asiaan liittyviä seikkoja ja olosuhteita, myös pyyntirajoitusten ylityksiä ja niitä vastaavia vähennyksiä, jotka perustuivat tiettyjen suositusten soveltamiseen, joita vastaan ei kyseisenä ajankohtana yksikään yhteisön jäsenvaltio — ei myöskään Italia tonnikalakomissioon liittyessään — esittänyt mitään vastalauseita.

54. Tällaisessa tilanteessa asianomainen jäsenvaltio ei menetä oikeuttaan puolustautua, koska yhteisö valvoo neuvotteluissa yhteisön etuja, jotka yhteisen maatalouspolitiikan osalta ovat samat kuin kunkin jäsenvaltion edut.

55. Viimeinen peruste, jonka Italian tasavalta esitti asetuksen 2 artiklan 2 kohtaa vastaan luettuna yhdessä sen liitteen ensimmäisen taulukon kanssa, perustuu myöskin väärään olettamukseen, jonka mukaan suosituksessa nro 96-14 tarkoitettu kalastuskiintiöiden vähennys on luonteeltaan seuraamus.

56. Seuraamus, siitä riippumatta, onko se rikosoikeudellinen vai hallinnollinen, on oikeudellinen käsite, jonka pääasiallisena tavoitteena on yleisestävyyteen tai erityisestävyyteen perustuva rangaistus, jolla voidaan puuttua sellaiseen toimintaan, jota asiaa koskevassa lainsäädännössä pidetään moitittavana. [68]

Koska moitittava toiminta voi aiheuttaa muutoksia tosiasialliseen tilanteeseen, voidaan seuraamusta sen suppeassa merkityksessä täydentää — hyvittävillä ja korjaavilla — lisätoimenpiteillä, joiden tarkoitus on palauttaa tosiasiallinen tilanne sellaiseksi kuin se oli ennen kuin rikkomus tapahtui. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan ole luonteeltaan seuraamuksia.

57. Kun tonnikalakomission suosituksen nro 96-14 2 kohtaa [69] luetaan tarkkaavaisesti ja otetaan myös huomioon asiayhteys, jossa se on annettu, voidaan selvästi todeta, ettei sitä luokitella pyyntikiintiönsä ylittäneisiin jäsenvaltioihin kohdistuvaksi seuraamukseksi. [70]

67 — Ks. kahdeksas perustelukappale ja 1 artiklan kolmas ja neljäs kohta.

68 — Ks. tätä kysymystä koskevat näkökohdat ratkaisuehdotuksessa, jonka esitin asiassa C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5047, ratkaisuehdotuksen 28 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

69 — Joka on nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta olennainen ja johon viitataan tonnikalakomission suosituksessa nro 98-13 (ks. kokoelma, s. 97).

70 — Missään vaiheessa ei käytetä sanaa "seuraamus".

Tonnikalakomission tavoitteena on suojella ja hoitaa Atlantin tonnikalakantoja ylläpitämällä sopimuspuolten yhteistyön avulla tonnikalapopulaatioita tasolla, joka mahdollistaa mahdollisimman suuren vakaan tuoton. Tätä varten tonnikalakomissiolla on valtuudet antaa sitovia suosituksia, kun "riistokalastusta" on ilmennyt, pyyntimäärien rajoittamiseksi ja jakamiseksi niille valtioille, joilla on tonnikalan pyyntilaivasto. Jos jokin valtio ylittää kiintiönsä, tasapaino järkkyy muiden vahingoksi ja tasapaino on sen vuoksi palautettava vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tasapaino palautetaan vähentämällä liikaa kalastettu määrä rikkomuksen tehneen jäsenvaltion kiintiöstä. Näin on tulkittava tonnikalakomission suosituksen nro 96-14 2 kohdassa vahvistetun toimenpiteen tarkoitus ja soveltamisala.

58. Mitään seuraamusta ei määrätä, ja siksi ei ole tarvetta tuoda esiin seuraamussääntöjen taannehtivuuskiellon periaatetta. [71] Hyvä osoitus siitä, että kyseessä ei ole rangaistus on se, että suosituksen 3 kohdassa käsitellään muita toimenpiteitä, jotka voisivat olla luonteeltaan juuri tällaisia, koska niiden tarkoitus ei ole vahingon korvaaminen, vaan rikkomukseen syyllistyneen rankaiseminen (vähentämällä kiintiötä enemmän kuin liikaa kalastetulla määrällä sekä toteuttamalla kaupan rajoituksia).

59. Siinäkään tapauksessa, että kantajan näkemys hyväksytään ja myönnetään, että kyseinen toimenpide oli seuraamus, tästä ei seuraisi, että Italian tasavallan kalastusvuonna 1997 liikaa kalastamien määrien vähentäminen sen vuoden 1999 kiintiöstä olisi loukannut seuraamussääntöjen taannehtivuuskiellon periaatetta.

60. Suositus nro 96-14 tuli voimaan kaksi päivää ennen kuin Italia liittyi tonnikalakomissioon, [72] joten oikeussääntöjen taannehtivasta soveltamisesta ei voi olla kyse. Kun Italia liittyi järjestöön, suositus oli jo oikeudellisesti voimassa, [73] ja mikä on tärkeintä, Italia ei esittänyt minkäänlaista vastalausetta suosituksesta, vaikka sillä oli siitä tieto.

61. Kyseessä ei ole myöskään tosiseikkojen taannehtivasta huomioon ottamisesta, kuten kantaja väitti kun se valitti siitä, että suositusta sovellettiin pyyntimääriin, jotka

71 — Edellä alaviitteessä 68 mainitussa asiassa komissio v. Kreikka annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan (josta on tullut EY 228 artiklan 2 kohta) mukaisesti määrätyt uhkasakot eivät ole seuraamuksia ja katsoi siten, ettei syrjimättömyysperiaatetta voitu soveltaa (ks. tuomion 41 kohta).

72 — Suositus tuli voimaan 4.8.1997 ja Italia liittyi 6.8.1997 (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta ja alaviite 16).

73 — Liityttyään tonnikalakomissioon uusi jäsen sitoutuu noudattamaan jo annettuja voimassa olevia suosituksia. Tällöin ei sovelleta yleissopimuksen 8 artiklaa, jonka mukaan olisi jouduttu odottamaan kuusi kuukautta, ennen kuin tonnikalakomission pätevästi vahvistamat määräykset tulisivat voimaan uuden sopimuspuolen osalta. Syy on yksinkertainen: liittymismenettely edellyttää, että jollei nimenomaisesti toisin ilmoiteta, yleissopimukseen sisältyvä säännöstö, jossa allekirjoittajavaltioita sen nojalla koskevia velvollisuuksia säännellään, hyväksytään kokonaisuudessaan. Siksi ei ole tarpeen antaa määräaikaa vastalauseiden esittämiselle.

oli kalastettu ennen Italian liittymistä tonnikalakomissioon. Tällä väitteellään kantaja jättää ottamatta huomioon sen rikkomuksen sisällön, josta se on asetettu vastuuseen. Rikkomuksen luonne on sellainen, että sen voidaan katsoa tapahtuneen vasta, kun vahvistettu pyyntikiintiö ylitetään, ja että samasta ajankohdasta rikkomuksen "jatkuvuuden" edellytyksen katsotaan täyttyvän, jos pyyntiä jatketaan.

62. Italian tasavalta oli sitoutunut olemaan ylittämättä suosituksessa nro 94-11 vahvistettuja tonnikalan pyyntimääriä, vaikka se ei vielä kuulunut tonnikalakomissioon, koska Välimeren yleinen kalastusneuvosto hyväksyi tämän määräyksen päätöksellään nro 95/1. [74]

Näin ollen kantaja sitoutui kalastusvuoden 1997 osalta olemaan ylittämättä vuosina 1993 ja 1994 saavutettuja suurimpia saalismääriä. Sillä ei ole merkitystä, mikä tämän sitoumuksen velvoittava vaikutus oli, koska ratkaisevaa on se, että kun Italian tasavalta ilman ehtoja liittyi tonnikalakomissioon, tästä sitoumuksesta tuli velvoite. Italian tasavaltaa sitoi 6.8.1997 alkaen oikeudellinen velvollisuus huolehtia siitä, että sen saaliit kyseisenä vuonna — joko ennen liittymispäivää tai sen jälkeen kalastetut — eivät ylittäneet vahvistettua enimmäismäärää, [75] ja Italia tiesi, että tämän enimmäismäärän ylitys voitiin vähentää seuraavan vuoden kiintiöstä. [76]

Siksi ei tästäkään näkökulmasta voida sanoa, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa olisi loukattu seuraamussääntöjen taannehtivuuskiellon periaatetta, jolla oikeusvarmuuden periaatteen turvaamiseksi pyritään siihen, että jonkin toimen luokitteleminen ei tulisi jälkeenpäin yllätyksenä kenellekään, jos toimea sen toteuttamishetkellä ei ole luokiteltu rangaistavaksi. Kun Italian tasavalta liittyi kansainväliseen yleissopimukseen tonnikalojen suojelusta, se tiesi ettei se saanut ylittää tiettyä enimmäismäärää ja että jos se ylitti sen, siihen voitiin soveltaa suositusta nro 96-14. [77]

74 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 8.

75 — Tulkinta, jonka mukaan tonnikalakomission uusien jäsenten ennen liittymistään kalastamia määriä ei tarvitse ottaa huomioon liittymisvuonna siten, että vain myöhemmin kalastetut määrät otettaisiin huomioon pyyntirajoitusten ylityksiä laskettaessa riippumatta siitä, miten paljon kyseinen valtio on siihen mennessä kalastanut, syrjäyttäisi yleissopimuksen tavoitteet ja vaarantaisi tietyssä määrin sen tehokkaan soveltamisen, kun yhden sopimuspuolen sallitaan kalastaa suurempia määriä kuin Atlantin tonnikalan suojelemisen kannalta on sitovasti suositeltu.

76 — Eli täydentävän suosituksen nro 98-13 mukaisesti vuoden 1999 kiintiöstä.

77 — Jos Italian tasavalta tonnikalakomissioon liittyessään olisi jo ylittänyt saaliskiintiönsä, sen olisi liikaa kalastetuista määristä myöhemmin tehtäviä vähennyksiä vältääkseen pitänyt ilmoittaa siitä ja asettaa liittymisensä ehdoksi, että siihen ei sovellettaisi suosituksia nro 96-14 ja 98-13. Se ei kuitenkaan tehnyt kumpaakaan, mikä ilmeni suullisessa käsittelyssä Italian hallituksen edustajan vastauksesta kysymykseen, jonka hänelle esitin.

63. Edellä esitetyn perusteella asetuksen 2 artiklaan ja sen liitteessä olevaan tonnikalaa koskevaan taulukkoon ei sisälly mitään Italian tasavallan esittämistä lainvastaisuuksista, ja niin ollen kumoamiskanne on hylättävä.

VI Oikeudenkäyntikulut

64. Italian tasavallan nostaman kanteen hylkäämisestä seuraa, että se on yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VII Ratkaisuehdotus

65. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen, jonka Italian tasavalta on nostanut laajasti vaeltavien kalakantojen suurimmista sallituista saaliista vuodelle 1999, niiden jakamisesta kiintiöinä jäsenvaltioille ja niiden kalastamista koskevista edellytyksistä 18 päivänä joulukuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 49/1999 2 artiklan ja sen liitteessä olevan tonnikalaa koskevan taulukon kumoamiseksi, ja velvoittaa kantajana olevan valtion korvaamaan oikeudenkäyntikulut.