YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
13 päivänä lokakuuta 1992 *

Yhdistetyissä asioissa C-63/90 ja C-67/90,

Portugalin tasavalta, asiamiehinään professori João Mota de Campos, ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan keskusviraston oikeudellisen osaston päällikkö Luís Inês Fernandes, maatalous-, kalatalous- ja elintarvikeministeriön tutkimus- ja suunnitteluyksikön johtaja Marcelo Vasconcelos ja ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan keskusviraston oikeudellinen neuvonantaja Maria Luisa Duarte, prosessiosoite Luxemburgissa Portugalin suurlähetystö, 33 allée Scheffer,

ja

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään aluksi Carlos Bastarreche Sagües, myöhemmin yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto Navarro González ja Espanjan hallituksen edustamisesta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa vastaavan oikeudellisen osaston valtionasiamies Rosario Silva de Lapuerta, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4–6 boulevard E. Servais,

kantajina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön johtaja Arthur Alan Dashwood ja oikeudellinen neuvonantaja John Carbery, avustajinaan oikeudellisen yksikön virkamiehet Jorge Monteiro, myöhemmin Amadeu Lopes Sabino, sekä Germán-Luis Ramos Ruano, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston johtaja Xavier Herlin, 100 boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

* Oikeudenkäyntikielet: portugali (asia C-63/90) ja espanja (asia C-67/90).

vastaajana,

jota tukevat

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudelliset neuvonantajat Robert Caspar Fischer ja Herculano Lima sekä Francisco José Santaolalla, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön edustaja Roberto Hayder, Centre Wagner, Kirchberg,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Regierungsdirektor Ernst Röder ja saman ministeriön Oberregierungsrat Joachim Karl, prosessiosoite Luxemburgissa Saksan liittotasavallan suurlähetystö, 20–22 avenue Émile Reuter,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, avustajanaan barrister Christopher Vajda, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt,

väliintulijoina,

joissa vaaditaan, että Grönlannin vesialueita koskevien yhteisön saaliskiintiöiden jakamisesta vuodeksi 1990 19 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 4054/89 (EYVL L 389, s. 65) kumotaan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris ja M. Zuleeg sekä tuomarit G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida ja M. Díez de Velasco,

julkisasiamies: C. O. Lenz,
kirjaaja: hallintovirkamies D. Triantafyllou,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 18.2.1992 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.5.1992 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Portugalin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta ovat vaatineet yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 14.3.1990 ja 16.3.1990 toimitetuissa kanteissa ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, että Grönlannin vesialueita koskevien yhteisön saaliskiintiöiden jakamisesta vuodeksi 1990 19 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 4054/89 (EYVL L 389, s. 65) kumotaan. Kyseisen asetuksen antamista olivat edeltäneet yhteisön sekä Tanskan hallituksen ja Grönlannin maakuntahallituksen välinen kalastusta koskeva sopimus (EYVL 1985, L 29, s. 9) sekä edellä mainitussa sopimuksessa määrättyjen pyynnin edellytysten vahvistamisesta tehty pöytäkirja (EYVL 1989, L 389, s. 83), jossa toisin sanoen vahvistettiin yhteisölle Grönlannin vesialueilla 1.1.1990 ja 31.12.1994 väliseksi ajaksi myönnetyt saaliskiintiöt.

2 Neuvosto antoi riidanalaisen asetuksen yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hallintojärjestelmästä 25 päivänä tammikuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 170/83 (EYVL L 24, s. 1) 11 artiklan perusteella. Kyseisessä järjestelmässä määrätään muun muassa säilyttämistoimenpiteistä, joihin voi 2 artiklan mukaan sisältyä muun muassa pyyntiponnistuksen rajoittaminen erityisesti saaliita rajoittamalla.

3 Tältä osin asetuksen (ETY) N:o 170/83 3 artiklassa säädetään, että jos saaliiden määrän rajoittaminen osoittautuu jonkin lajin tai toisilleen sukua olevien lajien osalta tarpeelliseksi, on kalakantaa tai kantaryhmää koskeva suurin sallittu saalis, (jäljempänä TAC), siitä yhteisön käytettävissä oleva osa, sekä tarvittaessa kolmansille maille myönnettävien saaliiden kokonaismäärä ja kyseisten saaliiden pyyntiä koskevat erityisedellytykset vahvistettava vuosittain. Yhteisön käytettävissä olevaan osaan lisätään niiden saaliiden

kokonaismäärä, jotka yhteisö on saanut jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan tai niiden suvereniteetin piiriin kuulumattomilta vesialueilta.

4 Asetuksen (ETY) N:o 170/83 4 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi, että "edellä 3 artiklassa tarkoitettu yhteisön käytettävissä olevien saaliiden kokonaismäärä jaetaan jäsenvaltioiden kesken siten, että kullekin jäsenvaltiolle varmistetaan sen harjoittaman kalastustoiminnan suhteellinen vakaus kunkin kyseisen kalakannan osalta". Saman artiklan 2 kohdassa säädetään toisaalta, että neuvosto vahvistaa perustamissopimuksen 43 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen jäsenvaltioiden väliseen kalavarojen jakoon tarvittaessa tehtävät mukautukset yhteisön kalatalouden tilannetta, rannikkoalueiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä sekä kalakantojen tilaa ja niiden ennakoitavissa olevaa kehitystä käsittelevän kertomuksen perusteella, joka komission on annettava 31.12.1991 mennessä.

5 Asetuksen (ETY) N:o 170/83 11 artiklassa säädetään vielä, että säilyttämistoimenpiteiden valinnasta, TAC:n ja siitä yhteisön käytettävissä olevan määrän vahvistamisesta sekä kyseisen määrän jakamisesta jäsenvaltioiden kesken päättää neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Tähän perustuvia asetuksia säilytettävien kalalajien TAC:eista ja yhteisön käytettävissä olevien saaliiden määrän jakamisesta jäsenvaltioiden kesken on annettu vuodesta 1983 alkaen vuosittain.

6 Tiettyjä yhteisön kalastusvyöhykkeellä esiintyviä kalakantoja ja kalakantaryhmiä koskevista suurimmista sallituista saaliista vuonna 1982, niistä yhteisön käytettävissä olevasta osasta, kyseisen osan jakamisesta jäsenvaltioiden kesken sekä kyseisten suurimpien sallittujen saaliiden pyyntiä koskevista edellytyksistä 25 päivänä tammikuuta 1983 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 172/83 (EYVL L 24, s. 30) neuvosto jakoi yhteisön vesissä käytettävissä olevat kalavarat käyttäen siinä kolmea, kyseisen asetuksen johdanto-osassa esitettyä arviointiperustetta, jotka olivat perinteinen kalastustoiminta, kalastuksesta ja siihen liittyvästä teollisuudesta erityisen riippuvaisten alueiden erityistarpeet sekä kalastusmahdollisuuksien menettäminen kolmansien maiden vesialueilla.

7 Samat arviointiperusteet ovat olleet perustana jaettaessa yhteisön ulkopuolisilla vesialueilla kolmansien maiden kanssa tehtyjen sopimusten nojalla käytettävissä olevia kalavaroja, mistä neuvosto on antanut useita asetuksia. Tällaisia ovat olleet NAFO:n määrittelemällä sääntelyalueella kalastaville jäsenvaltion lipun alla purjehtiville aluksille vuodeksi 1982 myönnettyjen tiettyjen saaliskiintiöiden hallinnosta ja valvonnasta annetun asetuksen (ETY) N:o 370/82

muuttamisesta 25 päivänä tammikuuta 1983 annettu asetus (ETY) N:o 173/83 (EYVL L 24, s. 68), yhteisön ja Kanadan välisen kalastussopimuksen mukaisesti yhteisölle vuodeksi 1982 myönnettyjen saaliskiintiöiden jakamisesta jäsenvaltioiden kesken annettu asetus (ETY) N:o 174/83 (EYVL L 24, s. 70), tiettyjen saaliskiintiöiden jakamisesta jäsenvaltioiden kesken Norjan talousalueella ja Jan Mayenia ympäröivällä kalastusvyöhykkeellä kalastavien alusten osalta annettu asetus (ETY) N:o 175/83 (EYVL L 24, s. 72) sekä saaliskiintiöiden jakamisesta jäsenvaltioiden kesken Ruotsin vesillä ja vastaavasti Färsaarten vesialueilla kalastavien alusten osalta annetut asetukset (ETY) N:o 176/83 (EYVL L 24, s. 75) ja (ETY) N:o 177/83 (EYVL L 24, s. 77).

8 Jaossa sovellettuja prosentuaalisia osuuksia, jotka on vahvistettu viiteajanjakson 1973–1978 aikana toteutetun kalastustoiminnan perusteella ja joihin myönnetyt määrät perustuvat, ei ole muutettu vuoden 1983 jälkeen ja niitä on käytetty kaikissa sitä myöhemmissä jaoissa. Portugalin tasavallan ja Espanjan kuningaskunnan 1.1.1986 toteutunut liittyminen ei myöskään johtanut mihinkään jakoperusteen muutoksiin vaan kyseiset uudet jäsenvaltiot jätettiin siinä huomioon ottamatta.

9 Sovellettavaa yhteisön säännöstöä, menettelyn kulkua sekä asianosaisten esittämiä perusteita ja väitteitä koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

10 Kantajat ovat esittäneet kanteidensa tueksi lukuisia perusteita, jotka voidaan jaotella kolmeen ryhmään sen mukaan, koskevatko ne olennaisen menettelymääräyksen rikkomista, kalastustoiminnan suhteellisen vakauden periaatteen loukkaamista vai yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden loukkaamista.

Olennaisen menettelymääräyksen rikkomista koskevat perusteet

11 Portugalin tasavalta väittää ensiksi, että riidanalainen asetus on annettu perustamissopimuksen 43 artiklassa määrätyn menettelyn vastaisesti ja ettei siinä myöskään viitata kyseiseen artiklaan. Tältä osin Portugalin tasavalta toteaa, etteivät asetukseen sisältyvät viittaukset ETY:n perustamissopimukseen kokonaisuudessaan ja edellä mainittuun asetukseen (ETY) N:o 170/83 riitä täyttämään oikeusvarmuuden vaatimusta.

12 Seuraavaksi Portugalin tasavalta väittää, että riidanalaista asetusta annettaessa on rikottu perustamissopimuksen 190 artiklaa siltä osin kuin siinä ei esitetä niitä tosiasiallisia syitä ja oikeudellisia perusteita, jotka saivat neuvoston jakamaan käytettävissä olevat saaliit tiettyjen jäsenvaltioiden kesken samalla, kun se jätti ottamatta huomioon tietyt muut, kuten kantajina olevat jäsenvaltiot, vaikka nämä olivat ilmaisseet kiinnostuksensa asiaan.

13 Portugalin tasavalta väittää vielä, että riidanalainen asetus annettiin ennen edellä mainitun Grönlannin vesialueiden kalastusoikeuksia koskevan pöytäkirjan väliaikaistakaan voimaantuloa. Tältä osin Portugalin tasavalta tähdentää, että edellä tarkoitettu toinen pöytäkirja hyväksyttiin yhteisön puolesta virallisesti vasta sen tekemisestä 16.7.1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2647/90 (EYVL L 252, s. 1) nojalla ja että kyseisen pöytäkirjan väliaikaisesta soveltamisesta päätettiin sopimuspuolten kirjeenvaihtona tekemällä yhteisellä, 21.12.1989 päivätyllä sopimuksella.

14 Riidanalaisen asetuksen oikeudellisen perustan osalta on aiheellista huomauttaa, että se perustuu nimenomaisesti edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 170/83 11 artiklaan, jossa neuvostolle annetaan erityisesti saman asetuksen 4 artiklan 1 kohtaan viitaten toimivalta vahvistaa määräenemmistöllä ja komission ehdotuksesta yhteisön käytettävissä olevien saaliiden määrän jako jäsenvaltioiden kesken. Koska asetus (ETY) N:o 170/83 perustuu itsessään perustamissopimuksen 43 artiklaan, sen 11 artikla muodostaa asianmukaisen ja riittävän oikeudellisen perustan riidanalaisen asetuksen antamiselle. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa 46/86, Romkes v. Officier van Justitie, 16.6.1987 antamansa tuomion 16 kohdassa (Kok. 1987, s. 2681) todennut, neuvoston ei voida tosiasiallisesti edellyttää säätävän kaikista yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien asetusten yksityiskohdista perustamissopimuksen 43 artiklan menettelyä noudattaen; sen sijaan kyseistä määräystä on katsottava noudatetun, jos ratkaistavana olevasta asiasta on sen olennaisilta osin säädetty kyseisessä määräyksessä vahvistetun menettelyn mukaisesti; perusasetusten täytäntöönpanoa koskevat säännökset neuvosto voi tosiasiallisesti antaa muuta kuin kyseistä menettelyä noudattaen, kuten mainitussa 11 artiklassa säädetään.

15 Näin ollen kyseinen peruste on hylättävä.

16 Sen väitteen osalta, ettei riidanalaisen asetuksen perusteluissa ole millään tavoin täsmennetty niitä tosiasiallisia syitä ja oikeudellisia perusteita, jotka saivat neuvoston päästämään tietyt jäsenvaltiot jaosta osallisiksi samalla, kun se jätti erityisesti kantajina olevat jäsenvaltiot siinä huomioon ottamatta, on

syytä palauttaa mieliin, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 190 artiklan mukaan perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen säädöksen, päätöksen tai muun toimen luonteen mukaan. Perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että toimen perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia siinä käsiteltävään asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, jos kyseinen toimi kuuluu osana laajempaan rakenteelliseen kokonaisuuteen (katso erityisesti asiassa 250/84, Eridania v. Cassa Conguaglio Zucchero, 22.1.1986 annetun tuomion 37 ja 38 kohta, Kok. 1986, s. 117).

17 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa viitataan kuitenkin nimenomaisesti kaikessa kalavarojen jaossa käytettävään olennaiseen arviointiperusteeseen eli siihen, että kullekin jäsenvaltiolle varmistetaan edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 170/83 4 artiklassa tarkoitettu kyseisen kalastustoiminnan suhteellinen vakaus. On myös aiheellista ottaa huomioon, että riidanalainen asetus kuuluu lukuisien asetusten muodostamaan sarjaan, joista jotkut on annettu liittymisen jälkeen ja joissa kaikissa sovelletaan samaa olennaista arviointiperustetta. Näin ollen riidanalaisen asetuksen on katsottava täyttävän perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyt ja edellä kerratut perusteluja koskevat vaatimukset.

18 Näin ollen on toinenkin peruste hylättävä.

19 Lopulta myös peruste, jonka mukaan riidanalainen asetus olisi annettu ennen kuin Grönlannin vesialueiden kalastusoikeuksia koskeva toinen pöytäkirja tuli väliaikaisestikaan voimaan, on hylättävä. On tarpeen ainoastaan todeta, että mainittu asetus tuli joka tapauksessa voimaan sen 3 artiklan mukaisesti 1.1.1990, toisin sanoen samana päivänä, jona mainittu pöytäkirja tuli voimaan sen väliaikaisesta soveltamisesta kirjeenvaihtona tehtävästä sopimuksesta 19.12.1989 tehdyn neuvoston päätöksen 89/650/ETY (EYVL L 389, s. 80) nojalla.

20 Edellä esitetyistä näkökohdista seuraa, että olennaisen menettelymääräyksen rikkomista koskevat perusteet on kokonaisuudessaan hylättävä.

Kalastustoiminnan suhteellisen vakauden periaatteen loukkaamista koskeva peruste

21 Kantajat väittävät, että antaessaan riidanalaisen asetuksen, jossa kantajat jätetään jaossa huomioon ottamatta, neuvosto sovelsi edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 170/83 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvää kalastustoiminnan suhteellisen vakauden periaatetta liian joustamattomalla ja siten virheellisellä tavalla siltä osin, ettei se ottanut huomioon kantajina olevien jäsenvaltioiden perusteltuja vaatimuksia päästä osallisiksi käytettävissä olevista yhteisön ulkopuolisista ja koko yhteisölle myönnetyistä kalavaroista.

22 Väitteensä tueksi kantajat esittävät pääasiallisesti kolmenlaisia perusteluja.

23 Ensiksikin kantajat tähdentävät, että Grönlannin kanssa tehtyyn sopimukseen liitetyssä toisessa pöytäkirjassa yhteisön kalastusmahdollisuuksia lisättiin vuonna 1985 tehtyyn ensimmäiseen pöytäkirjaan nähden merkittävästi ja että erityisesti turskan osalta lisäystä oli 7 500 tonnia. Kyseisen lisäyksen perusteella neuvoston olisi tullut ottaa kantajat jaossa huomioon samalla suojellen siitä jo osallisiksi päässeiden jäsenvaltioiden etuja.

24 Toisaalta kantajat katsovat, ettei edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 170/83 4 artiklan 2 kohtaan sisältyvä tarkistusta koskeva lauseke ole ainoa keino vuonna 1983 vahvistetun jakoperusteen mukauttamiseksi uusiin olosuhteisiin. Kantajien mukaan neuvosto oli itse myöntänyt asetusta (ETY) N:o 170/83 annettaessa tehtyyn pöytäkirjaan merkityssä lausumassa, että jäsenvaltioille myönnettävien kiintiöiden suhteellista vakautta arvioitaessa oli syytä jo ennen jakojärjestelyn virallista tarkistamista ottaa huomioon ne lukuisat seikat, jotka saattoivat olennaisesti vaikuttaa siihen yleiseen tilanteeseen, jonka perusteella alkuperäinen jako oli tehty. Kantajat katsovat, että kahden uuden jäsenvaltion liittyminen merkitsi olennaista muutosta kyseiseen tilanteeseen ottaen huomioon, että alkuperäinen jakomalli oli suunniteltu kymmentä jäsenvaltiota varten, mikä ei enää vastaa yhteisön nykyistä rakennetta. Lisäksi se, että liittymisasiakirjassa ei ole kyseisestä asiasta määräyksiä, merkitsee kantajien mukaan, että kalastustoiminnan suhteellisen vakauden periaatetta on sovellettava ottaen huomioon yhteisön nykyinen rakenne.

25 Espanjan kuningaskunta katsoo vielä, että vuoden 1985 pöytäkirjassa vahvistetuista kalastusmahdollisuuksista osallisiksi päässeet jäsenvaltiot ovat järjestelmällisesti hyödyntäneet niitä vain osittain. Näin ollen kalastustoiminnan suhteellisen vakauden periaatetta ei olisi lisäkiintiöiden puuttuessakaan

loukattu myöntämällä kalastusmahdollisuuksia muille jäsenvaltioille, koska kyseisestä periaatteesta yksinomaisesti hyötyneet jäsenvaltiot eivät olleet missään vaiheessa käyttäneet kiintiöitään kokonaisuudessaan.

26 Ennen näiden lukuisien perustelujen tarkastelua on aiheellista palauttaa mieliin, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa 16.6.1987 antamassaan tuomiossa Romkes jo antanut ratkaisun vuonna 1983 tehdyn alkuperäisen jaon jälkeen suoritettujen kiintiöjakojen yhteensopivuudesta asetuksessa (ETY) N:o 170/83 esitetyn kalastustoiminnan suhteellista vakautta koskevan vaatimuksen kanssa. Kyseisen tuomion 17 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että kyseisellä suhteellisen vakauden vaatimuksella on ymmärrettävä tarkoitettavan kunkin jäsenvaltion kyseisessä jaossa saaman prosentuaalisen osuuden pysyttämistä kiinteänä. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tuolloin, että kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan säännöksestä, jonka mukaan neuvosto vahvistaa jäsenvaltioiden väliseen kalavarojen jakoon tarvittaessa tehtävät mukautukset perustamissopimuksen 43 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen, ilmenee, että 4 artiklan 1 kohdan nojalla ja saman asetuksen 11 artiklan perusteella alkujaan vahvistetun jakoperusteen soveltamista on jatkettava, kunnes asiasta annetaan muutosasetus samaa menettelyä noudattaen, jota asetusta (ETY) N:o 170/83 annettaessa on noudatettu.

27 Kantajat väittävät kuitenkin, että kyseisessä oikeuskäytännössä lähdetään olettamuksesta, että pyyntiponnistusta on rajoitettu tiettynä ajankohtana käytettävissä olevien saaliiden määrään nähden, ja ettei siihen voida vedota, jos kalastusmahdollisuuksia on lisätty, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa on käynyt.

28 Tältä osin on syytä ensinnäkin huomauttaa, että edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 170/83 2 artiklan 2 kohdan mukaan saaliiden rajoittamistoimenpiteet koskevat kalalajeja tai kalalajiryhmiä; toisaalta suhteellinen vakaus on saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan varmistettava kullekin jäsenvaltiolle "kunkin kyseisen kalakannan osalta", toisin sanoen tietyllä maantieteellisellä alueella tavattavien tiettyyn lajiin kuuluvien kalojen osalta. On kuitenkin kiistatonta, että kyseisten kalakantojen suuruutta on mahdotonta arvioida täsmällisesti, koska kannat voivat vuodesta toiseen sekä suurentua että pienentyä ennen muuta lajien biologisen kehityksen mukaan. Juuri tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin täsmensi edellä mainitussa tuomiossaan Romkes, että kalastustoiminnan suhteellisella vakaudella on ymmärrettävä tarkoitettavan kunkin jäsenvaltion saaman prosentuaalisen osuuden pysyttämistä kiinteänä eikä siis sitä, että jäsenvaltiolle taattaisiin tietty kiinteä määrä kalaa.

29 Näin ollen kalastustoiminnan suhteellisen vakauden periaatteen ei voida tulkita merkitsevän, että neuvoston velvoitteena olisi suorittaa jako uudelleen aina, kun tietyn kalakannan todetaan suurentuneen, jos kyseinen kanta on jo alkujaan jaettu. Lisäksi, kuten julkisasiamies on aivan oikein korostanut, Grönlannin kanssa tehtyyn kalastussopimukseen sisältyy lukuisia määräyksiä, jotka ovat perusteltuja ainoastaan sen vuoksi, että tietyn kalakannan suuruutta koskevat ennusteet ovat luonteeltaan epävarmoja.

30 Ensimmäinen perustelu on näin ollen hylättävä.

31 Mitä tulee Portugalin tasavallan ja Espanjan kuningaskunnan 1.1.1986 toteutunutta yhteisöön liittymistä koskevaan perusteluun, on syytä katsoa, ettei se objektiivinen tosiseikka, että valtio liittyy yhteisöön, voi sinänsä tuottaa oikeusvaikutuksia ottaen huomioon, että liittymisehdoista määrätään liittymisasiakirjassa.

32 Tässä tapauksessa tarkoitetun liittymisasiakirjan 2 artiklassa määrätään, että alkuperäisten perustamissopimusten sekä yhteisön toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita liittymisestä alkaen, ja että niitä sovelletaan näissä valtioissa kyseisissä perustamissopimuksissa ja liittymisasiakirjassa itsessään määrätyin edellytyksin.

33 Kalastuksen ja erityisesti yhteisön ulkopuolisten kalavarojen osalta on kuitenkin kiistatonta, että liittymisasiakirjassa (Espanjan osalta sen 167 artiklassa ja Portugalin osalta sen 354 artiklassa) määrätään ainoastaan yhdentymisjärjestelystä, jonka mukaisesti yhteisö ottaa vastatakseen uusien jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa aiemmin tekemien kalastussopimusten hoidosta ja kyseisten uusien jäsenvaltioiden kyseisistä sopimuksista johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien pitämisestä tilapäisesti voimassa näiden puolesta, kunnes neuvosto tekee mainituista sopimuksista johtuvat, kalastustoiminnan säilyttämisen kannalta aiheelliset päätökset.

34 Tällöin on liittymisasiakirjan 2 artiklan mukaisesti sovellettava yhteisön säännöstöä ja erityisesti suhteellisen vakauden periaatetta sellaisena kuin se vahvistetaan edellä mainitussa asetuksessa (ETY) N:o 170/83, jota ei myöskään ole muutettu lukuun ottamatta sen 14 artiklan 2 kohdassa (liittymisasiakirjan liitteessä I oleva XV kohta) tarkoitetussa päätöksentekomenettelyssä vaadittuun äänimäärään tehtyä teknistä mukautusta, ja siten kuin yhteisöjen tuomioistuin sitä tulkitsee.

35 Toinenkin perustelu on näin ollen hylättävä.

36 On kuitenkin aiheellista täsmentää, että vaikka liittymisasiakirjassa ei puututa, kuten siinä olisi voitu tehdä, yhteisön ulkopuolisten kalavarojen jaon osalta vallinneeseen tilanteeseen, Portugalin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta ovat kuitenkin olleet liittymisestään alkaen samassa asemassa kuin ne jäsenvaltiot, jotka eivät päässeet osallisiksi alkuperäisestä jaosta.

37 Edellä esitetystä seuraa ensiksikin, että kyseiset kaksi jäsenvaltiota ovat oikeutettuja ottamaan osaa niiden uusien kalastusmahdollisuuksien jakoon, joita niiden liittymisen jälkeen mahdollisesti saadaan käyttöön kolmansien maiden kanssa tehtyjen sopimusten nojalla ja jotka koskevat vielä jakamattomia kalavaroja; toisaalta kyseiset jäsenvaltiot voivat, kun järjestelmää tarvittaessa asetuksen (ETY) N:o 170/83 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarkistetaan, esittää vaatimuksensa yhdenvertaisina kaikkien muiden jäsenvaltioiden kanssa.

38 Espanjan kuningaskunnan esittämän, kiintiöiden vajaakäyttöä koskevan perustelun osalta on aiheellista vielä todeta, että yhteisölle jonkin kolmannen maan kanssa tehdyn sopimuksen nojalla myönnetyt kalastusmahdollisuudet perustuvat tosiasiallisesti, kuten neuvosto on huomauttanut, kalakantojen tilaa ja kehitystä koskeviin ennusteisiin, jotka voivat osoittautua virheellisiksi eivätkä tällöin anna kuvaa niistä määristä, jotka tosiasiallisesti on mahdollista pyytää. Näin ollen pelkästä toteamuksesta, että pyyntitulokset ovat olleet ennakoituja määriä vähäisemmät, ei voida katsoa aiheutuvan velvoitetta suorittaa jako uudelleen seuraavaa vuotta varten. On aiheellista lisätä, ettei Espanjan kuningaskunta ole kyennyt esittämään mitään todisteita siitä, että riidanalaisen asetuksen nojalla myönnetyistä kalastuskiintiöistä osallisiksi päässeet jäsenvaltiot olisivat tahallisesti jättäneet kyseiset kiintiönsä osittain hyödyntämättä.

39 Koska kolmatta perustelua ei näin ollen voida hyväksyä, kalastustoiminnan suhteellisen vakauden periaatteen loukkaamista koskeva peruste on kokonaisuudessaan hylättävä.

Yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden loukkaamista koskevat perusteet

40 Kantajat väittävät, että antaessaan riidanalaisen asetuksen ilman, että kantajia otettiin jakoperusteessa huomioon, neuvosto loukkasi perustamissopimuksen

7 artiklaan sisältyvää syrjintäkiellon periaatetta. Portugalin hallituksen mukaan neuvosto loukkasi myös suhteellisuus- ja kohtuusperiaatteita samoin kuin yhteisön solidaarisuusperiaatetta.

41 Portugalin hallituksen mukaan syrjintäkiellon periaatetta loukattiin pääasiallisesti siinä, että Portugalin kalastuslaivasto oli vuosina 1973–1977, toisin sanoen jokseenkin sinä samana viiteajanjaksona, jonka perusteella jäsenvaltioiden välinen jakoperuste vuonna 1983 vahvistettiin, pyytänyt Grönlannin vesialueilta keskimäärin saman määrän turskaa kuin Saksan liittotasavalta ja lähes kolmetoista kertaa niin paljon kuin Yhdistynyt kuningaskunta.

42 Espanjan hallitus vetoaa tältä osin ensiksikin siihen, että vaikka uudet jäsenvaltiot ovat liittymisensä seurauksena menettäneet yhteisölle toimivaltansa neuvotella kalastussopimuksia kolmansien maiden kanssa, niitä ei ole edelleenkään päästetty osallisiksi kalastusmahdollisuuksista, joita yhteisö on saanut neuvottelemalla itse tällaisia sopimuksia kolmansien maiden kanssa; toisaalta Espanjan hallitus tähdentää, että muut jäsenvaltiot ovat hyötyneet Espanjan ennen liittymistään kolmansien maiden kanssa tekemistä kalastussopimuksista samalla, kun Espanjaa ei ole päästetty osalliseksi kiintiöistä, jotka yhteisö on saanut samana ajanjaksona omasta puolestaan tekemiensä sopimusten nojalla.

43 Tältä osin on aiheellista todeta, ettei kantajien asemaa voida verrata jaoista osallisiksi päässeiden jäsenvaltioiden asemaan, jos otetaan huomioon liittymisasiakirjan edellä kerrattu sisältö siltä osin kuin se koskee uusien jäsenvaltioiden yhteiseen kalastuspolitiikkaan yhdentymistä ja etenkin liittymisajankohtana käytettävissä olleita, tuolloin jo jaettuja yhteisön ulkopuolisia kalavaroja.

44 Siltä osin kuin liittymisasiakirjassa ei muuteta yhteisön ulkopuolisten kalavarojen jaon osalta vallinnutta tilannetta on yhteisön säännöstöä edelleen sovellettava. Uudet jäsenvaltiot eivät voi näin ollen vedota ennen niiden liittymistä vallinneisiin olosuhteisiin eivätkä etenkään viiteajanjakson aikana toteuttamaansa kalastustoimintaan perusteena kyseisten säännösten soveltamatta jättämiselle. Kyseiset jäsenvaltiot ovat olleet liittymisestään alkaen samassa asemassa kuin ne jäsenvaltiot, jotka on jätetty ottamatta huomioon jaoissa kalastustoiminnan suhteellisen vakauden periaatteen nojalla, jota vuonna 1983 suoritetussa jaossa konkreettisella tavalla sovellettiin ennen liittymistä tehtyihin sopimuksiin. Tähän arvioon ei vaikuta se, että uusilla jäsenvaltioilla ei ole enää liittymisensä seurauksena toimivaltaa itsenäisten sopimusten tekemiseen, miltä osin ne ovat täsmälleen samassa asemassa

kaikkien muiden jäsenvaltioiden kanssa, eikä myöskään se, etteivät ne ole saaneet mitään vastiketta yhteisöön tuomistaan ulkopuolisista kalavaroista.

45 Syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskeva peruste on näin ollen hylättävä.

46 Portugalin hallituksen mukaan kalastuskiintiöiden epääminen uusilta jäsenvaltioilta, joilla on Grönlannin vesialueilla tapahtuvan kalastuksen osalta pitkät ja vahvat perinteet, on suhteetonta tavoiteltuun päämäärään eli kalastustoiminnan suhteelliseen vakauteen nähden, koska Portugalin kalastuslaivaston edut on kyseisellä alueella tällä tavoin tyystin uhrattu.

47 Kyseistä perustetta ei voida hyväksyä. Toisin kuin kantajana oleva jäsenvaltio väittää, on tarpeen ainoastaan todeta, että ennen liittymistä vahvistettua jakoperustetta ei muutettu liittymisasiakirjassa, koska kyseinen jakoperuste on tarpeellinen ja asianmukainen keino jaosta osallisiksi päässeiden jäsenvaltioiden kalastustoiminnan suhteellisen vakauden takaamiseksi niiden kalakantojen osalta, jotka oli liittymisajankohtana jo jaettu. Jakoperusteen laajentaminen millä tavoin tahansa horjuttaisi tätä vakautta siinäkin tapauksessa, että kalastusmahdollisuudet olisivat parantuneet, koska tällainen kalastusmahdollisuuksien ajoittainen paraneminen ainoastaan kompensoi keskipitkällä aikavälillä niiden ajoittaista huononemista ja kummankin suuntaista vaihtelua voi esiintyä lajien biologisen kehityksen mukaisesti.

48 Portugalin hallitus väittää myös kohtuusperiaatetta loukatun; vaikka kyseistä periaate ei voida täysin rinnastaa syrjintäkiellon periaatteeseen eikä suhteellisuusperiaatteeseen, se edellyttää asiaan liittyvien etujen punnitsemista oikeudenmukaisella tavalla. Kyseinen periaate ei korvaa sovellettavaa yhteisön oikeussääntöä, mutta sillä voidaan perustella kyseisen säännön riittävän joustavaa tulkintaa. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana on ilmentää yleistä kohtuullisuuden vaatimusta tulkitsemalla tavoitteeksi asetettua vakautta joustavalla tavalla.

49 Tältä osin on syytä palauttaa mieliin, että edellä mainitussa 16.6.1987 antamassaan tuomiossa Romkes yhteisöjen tuomioistuin on jo tulkinnut suhteellisen vakauden vaatimuksen merkitsevän kunkin jäsenvaltion saaman prosentuaalisen osuuden pysyttämistä kiinteänä. Portugalin hallitus vetoaa yhteisöön liittymiseensä perusteena, jonka vuoksi mainittua tulkintaa on aiheellista ja jopa välttämätöntä muuttaa siten, että kyseinen tapahtuma otetaan siinä huomioon. On kuitenkin syytä palauttaa mieliin myös se, että uusien jäsenvaltioiden liittyminen yhteisöön tapahtuu liittymisasiakirjoilla,

joilla on primaarioikeuden asema ja joilla voidaan muuttaa millä tahansa yhteisön oikeuden alueella aiemmin vallinnutta tilannetta samalla, kun pääsääntöisesti sovelletaan yhteisön säännöstöä. Kuten edellä on todettu, tässä tapauksessa tarkoitetun Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisasiakirjan määräykset ovat yhteisön ulkopuolisten kalavarojen osalta sellaiset, ettei niillä muuteta kyseistä jakojärjestelyä. Kantajina olevien jäsenvaltioiden liittymistä ei näin ollen voida pitää seikkana, jonka vuoksi mainittua oikeuskäytäntöä olisi muutettava.

50 Kyseinen peruste on näin ollen hylättävä.

51 Portugalin hallitus väittää vielä neuvoston loukanneen "yhteisösolidaarisuuden periaatetta", joka on sen mukaan johdettavissa perustamissopimuksen 5 artiklan 2 kohdasta, erityisesti siltä osin kuin kysymys on riidanalaista asetusta annettaessa neuvostossa koolla olleiden jäsenvaltioiden suhtautumisesta.

52 Kyseinen peruste on hylättävä. On aiheellista palauttaa mieliin, että perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetaan jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten välisissä suhteissa noudatettava lojaalin yhteistyön periaate. Kyseisen periaatteen mukaan jäsenvaltioiden velvoitteena on toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisön oikeuden ulottuvuuden ja tehokkuuden takaamiseksi, mutta myös yhteisön toimielimillä on vastavuoroiset velvoitteet lojaaliin yhteistyöhön jäsenvaltioiden kanssa (katso asiassa C-2/88 Imm., Zwartveld ym., 13.7.1990 annetun määräyksen 17 kohta, Kok. 1990, s. I-3365).

53 Neuvoston ei voida kuitenkaan katsoa toteuttamallaan lainsäädäntötoimella rikkovan jäsenvaltioille asetettua, yhteisön oikeuden ulottuvuuden ja tehokkuuden takaamista koskevaa velvoitetta, koska se, että kukin jäsenvaltio puolustaa neuvostossa omia etujaan, ei ole selvästikään mainitun velvoitteen mukaista, eikä neuvoston voida myöskään katsoa lainsäädäntötoimellaan rikkovan sille itselleen toimielimenä kuuluvaa lojaliteettivelvoitetta.

54 Näin ollen myös viimeksi mainittu peruste on hylättävä.

55 Kaikkien edellä esitettyjen näkökohtien perusteella kanteet on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

56 Tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Portugalin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisvastuullisesti. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti komissio ja jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanteet hylätään.**

2) **Portugalin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio, Saksan liittotasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Due Kakouris Zuleeg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä lokakuuta 1992.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti