YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
10 päivänä heinäkuuta 1980 *

Asiassa 32/79,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään komission oikeudelliset neuvonantajat Donald W. Allen ja John Temple Lang, prosessiosoite Luxemburgissa c/o komission oikeudellinen neuvonantaja Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

kantajana,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön "yhteismarkkina-osaston" sihteeristön päällikkö Per Lachmann, prosessiosoite Luxemburgissa Tanskan suurlähetystö,

Ranskan tasavalta, asiamiehenään kirjallisessa käsittelyssä johtaja Guy Ladreit de Lacharrière, suullisessa käsittelyssä ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston neuvonantaja Philippe Moreau Defarges, molempien prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö,

Irlanti, asiamiehenään kirjallisessa käsittelyssä Chief State Solicitor Louis J. Dockery, suullisessa käsittelyssä barrister D. N. C. Budd, Dublin, molempien prosessiosoite Luxemburgissa Irlannin suurlähetystö,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja A. Bos, avustajanaan maa- ja kalatalousministeriön oikeudellinen neuvonantaja C. J. Heringa, prosessiosoite Luxemburgissa Alankomaiden suurlähetystö,

väliintulijoina,

vastaan

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään kirjallisessa käsittelyssä Assistant Treasury Solicitor R. D. Munrow, avustajinaan T. H. Bingham, QC, Gray's Inn ja barrister P. G. Langdon-Davies, Inner Temple, suullisessa käsittelyssä Lord Advocate Lord Mackay of Glashfern, QC, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö,

vastaajana,

jossa vaaditaan vahvistamaan, että soveltaessaan tietyllä rannikolleen sijoittuvalla kalastusvyöhykkeellä yksipuolisia merikalastusta koskevia toimenpiteitä Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti H. Kutscher, jaostojen puheenjohtajat A. O'Keeffe ja A. Touffait sekä tuomarit J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans ja O. Due,

julkisasiamies: G. Reischl,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Komissio on 27.2.1979 jättämällään kannekirjelmällä nostanut ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, jossa se vaatii sen vahvistamista, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan soveltaessaan merikalastusta koskevia yksipuolisia toimenpiteitä, jotka koskevat

- sillin pyyntiä Mourne Fisheryssä, joka sijaitsee Irlannin ja Pohjois-Irlannin rannikon itäpuolella

- sillinpyyntiä Mansaaren vesialueella ja Irlanninmerellä

- partaturskan pyyntiä nk. "harmaaturskan suojelualueella", joka sijaitsee Skotlannin rannikon koillispuolella.

Asian tausta

2 On muistettava, että vuoden 1977 aikana kysymyksessä olevia kolmea kalastusvyöhykettä hallinnoitiin neuvoston antamilla asetuksilla, jotka luetellaan jäljempänä asian kunkin kolmen osatekijän yhteydessä. Komissio oli toimittanut hyvissä ajoin neuvostolle ehdotuksia kyseisten toimenpiteiden jatkamisesta vuodeksi 1978 tietyin mukautuksin. Yhteisön säilyttämistoimenpiteitä ei kuitenkaan voitu saattaa voimaan vuonna 1978 neuvostossa ilmenneiden sitkeiden mielipide-erojen vuoksi. Ratkaisupyrkimysten lopullinen epäonnistuminen neuvostossa on käynyt selväksi 30.–31.1.1978 pidetyssä neuvoston istunnossa.

3 Mainitussa tilanteessa neuvosto muotoili 31.1.1978 seuraavan julistuksen:

Neuvosto on hyväksynyt komission tiedonannon, jonka mukaan yhteisen järjestelmän puuttuessa kansallisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa ainoastaan, jos ne ovat ehdottoman välttämättömiä kalavarojen säilyttämisen ja hallinnon vuoksi, eivätkä aiheuta syrjintää, ovat perustamissopimuksen mukaisia ja niille on hankittu komission hyväksyminen.

4 Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti komissiolle 2.2.1978 tekemällään ilmoituksella, että 30.–31.1. pidetyn neuvoston istunnon perusteella sillä oli aikomus

säilyttää kansallisella tasolla 31.1.1978 voimassa olleet säilyttämistoimenpiteet Yhdistyneen kuningaskunnan kalastusrajojen sisäpuolella sijaitsevalla vesialueella. Komission vaatimuksesta Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toimitti 13.2.1978 luettelon kyseisistä toimenpiteistä. Luettelossa on mainittu kaksi Irlanninmerta ja Mansaaren vesialuetta koskevaa toimenpidettä sekä yksi harmaaturskan suojelualuetta koskeva toimenpide. Luettelossa ei ole Mourne Fisheryn aluetta koskevaa toimenpidettä.

5 Heinäkuussa 1978 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmoitti komissiolle aikomuksestaan muuttaa harmaaturskan suojelualuetta koskevaa toimenpidettä. Elokuussa se pyysi komission hyväksymistä muuttaakseen Irlanninmereen sovellettavaa järjestelmää. Lopuksi syyskuussa se ilmoitti säilyttämistoimenpiteitä koskevasta esityksestä Mourne Fisheryn osalta. Britannian hallituksen ilmoittamat toimenpiteet saatettiin tosiasiallisesti voimaan syyskuussa 1978. Toimenpiteiden yksityiskohdat esitetään jäljempänä kunkin vyöhykkeen osalta.

6 Komissio ilmoitti 27.10.1978 päivätyllä kirjeellään Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle, että se katsoi mainittujen kolmen vyöhykkeen osalta toteutettujen toimenpiteiden olevan monessa suhteessa ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Saatuaan Yhdistyneen kuningaskunnan huomautukset komissio antoi 17.1.1979 perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn perustellun lausunnon.

7 Komission esittämät väitteet voidaan tiivistää seuraavasti:

a) *Mourne Fisheryn* osalta Yhdistynyttä kuningaskuntaa moititaan siitä, että se on jättänyt suojelematta suurimmaksi osaksi vuotta 1978 sillikannan, joka on ollut vaarassa kuolla sukupuuttoon, että se on laiminlyönyt yhteisön oikeudessa määrätyt neuvotteluvelvoitteet myöhässä syyskuussa 1978 toteutettujen suojelutoimenpiteiden osalta ja että se on liittänyt toimenpiteisiin Pohjois-Irlannin erään vyöhykkeen rannikkokalastuksen hyväksi poikkeusluvan, joka oli suoraan ristiriidassa säilyttämistarpeiden kanssa ja joka lisäksi myönnettiin toisten jäsenvaltioiden kalastajia syrjivin edellytyksin.

b) *Mansaaren vesialueen ja Irlanninmeren* kalastuksen osalta Yhdistynyttä kuningaskuntaa moititaan siitä, että se on soveltanut yksipuolisesti sekä vuonna 1977 että vuonna 1978 kalastuslisenssijärjestelmää, jota varten ei ollut toteutettu asianmukaista neuvottelumenettelyä ja jonka yksityiskohtaisten täytäntöönpanosääntöjen luonteen vuoksi kyseiseltä kalastusvyöhykkeeltä

karkotettiin toisten jäsenvaltioiden kalastajat ja erityisesti Irlannin kalastajat, jotka ovat perinteisesti harjoittaneet kalastusta kyseisellä alueella.

c) *Harmaaturskan suojelualueen* osalta Yhdistynyttä kuningaskuntaa moititaan siitä, että se on laajentanut yksipuolisesti kyseisen suojelualueen rajaa kaksi astetta itäistä pituutta, ilman että toimenpidettä on voitu perustella välttämättömänä ja kiireellisenä säilyttämistoimenpiteenä. Yhdistynyt kuningaskunta on näin ollen aiheuttanut vakavaa haittaa Tanskan kalastuslaivaston kyseisellä alueella perinteisesti harjoittamalle teolliselle kalastukselle.

Sovellettava oikeus ja toimivallan jakautuminen

8 Yhteisöjen tuomioistuin on osoittanut yksityiskohtaisesti ne yhteisön oikeuden oikeudelliset seikat, joita asiassa voidaan soveltaa, asiassa Kramer 14.7.1976 antamassaan tuomiossa (asiat 3, 4 ja 6/76, Kok. 1976, s. 1279) ja asiassa komissio vastaan Irlanti 16.2.1978 antamassaan tuomiossa (asia 61/77, Kok. 1978, s. 417). Käsiteltävänä olevan asian perustana olevien tosiseikkojen tapahtuma-ajankohtana oikeudelliseen tilanteeseen liittyvät seikat ovat olleet pääasiallisesti samat.

9 Tässä yhteydessä on riittävää muistaa se, että yhteinen kalastuspolitiikka perustuu ETY:n perustamissopimuksen 3 artiklan d alakohtaan ja 38 artiklaan. Liittymisasiakirjan 102 artiklassa on todettu, että kalavesien suojelu ja meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen ovat osa kyseistä politiikkaa, ja siinä on annettu neuvostolle valtuudet toteuttaa tätä tarkoitusta varten komission ehdotuksesta asianmukaiset toimenpiteet asetetussa määräajassa. Pääsuuntaviivat kyseisessä asiassa on vahvistettu yhteisestä kalatalousalan rakennepolitiikasta 19 päivänä tammikuuta 1976 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 101/76 (EYVL L 20, s. 19), jonka 2, 3 ja 4 artikla ovat erityisen merkittäviä käsiteltävänä olevassa riita-asiassa.

10 Mainituissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on vielä korostanut, että yhteisöllä on toimivalta toteuttaa säilyttämistoimenpiteitä ja että jos yhteisö on harjoittanut kyseistä toimivaltaa, sen antamat määräykset sulkevat pois kaikki jäsenvaltioiden antamat vastakkaiset määräykset. Sitä vastoin aikana, jona liittymisasiakirjan 102 artiklassa vahvistettu siirtymäkausi on voimassa eikä yhteisö ole vielä harjoittanut täysimääräisesti toimivaltaansa, jäsenvaltiot voivat toteuttaa kansallisella tasolla asianmukaisia säilyttämistoimenpiteitä,

tämän kuitenkaan rajoittamatta niille perustamissopimuksesta, ja erityisesti sen 5 artiklasta, johtuvien yhteistyövelvoitteiden täyttämistä.

11 Koska ilmeni vaikeuksia kalavarojen säilyttämistä koskevan yhteisen politiikan toteuttamisessa asetetussa määräajassa, neuvosto antoi komission ehdotuksesta 3.11.1976 päätöslauselman, joka tunnetaan nimellä "Haagin päätöslauselman liite VI" ja jonka mukaan, jollei yhteisön toimenpiteitä ole saatettu voimaan määräajassa, "jäsenvaltiot voivat toteuttaa väliaikaisesti ja ilman syrjintää asianmukaiset toimenpiteet niiden rannikolla olevien kalastusvyöhykkeiden varojen säilyttämiseksi". Päätöslauselmassa lisätään, että "ennen mainittujen toimenpiteiden toteuttamista kyseinen jäsenvaltio hankkii hyväksynnän komissiolta, jonka kanssa on neuvoteltava menettelyn kaikissa vaiheissa". Kyseisen päätöslauselman velvoittavaa luonnetta suhteessa jäsenvaltioihin ei ole kiistetty. Neuvoston neuvottelujen epäonnistuttua vuoden 1978 alussa se vahvisti jälleen kerran Haagin päätöslauselman määräykset edellä mainitussa, 31.1.1978 antamassaan julistuksessa.

12 Vaikka jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa kyseisenä ajankohtana säilyttämistoimenpiteitä ei näin ollen ole kiistetty, asianosaisten välillä on ilmennyt periaatteellisia erimielisyyksiä kyseisen toimivallan luonteesta ja ulottuvuudesta. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan jäsenvaltioilla on alkuperäinen toimivalta säännellä kalastusta niiden lainkäyttövallan alaisilla vesialueilla, joiden määrittäminen riippuu aina kansainvälisen oikeuden säännöistä. Kyseistä toimivaltaa voidaan tietenkin rajoittaa kansainvälisillä sitoumuksilla. ETY:n jäsenvaltioiden osalta sitä on tosiasiallisesti rajoitettu asetuksen (ETY) N:o 101/76 säännöksillä, Haagin päätöslauselman liitteellä VI ja 31.1.1978 annetulla julistuksella. Erityisesti asetuksen (ETY) N:o 101/76 2 artiklan 2 kohdassa ja 3 artiklassa säädetään jäsenvaltioille velvoitteita asiaa koskevan toimivallan harjoittamisessa. Saman asetuksen 4 artiklassa annetaan neuvostolle toimivalta toteuttaa säilyttämistoimenpiteitä. Kyseisen toimivallan vaikutuksesta kuitenkin rajoitetaan jäsenvaltioiden toimivaltaa ainoastaan, jos neuvosto on käyttänyt toimivaltaansa toteuttamalla säilyttämistoimenpiteitä.

13 Kyseistä käsitystä vastaan komissio toteaa, että neuvosto oli harjoittanut toimivaltaansa kyseisten kolmen kalastusalueen osalta saattamalla voimaan yhteisön säännöksiä ja että komissio oli itse tehnyt aloitteen toimittamalla neuvostolle ehdotuksia vuonna 1978 sovellettavan kalastusjärjestelmän määrittämisestä. Ranskan hallitus tukee viimeksi mainittua näkemystä ja toteaa, että vaikka jäsenvaltioille on jätetty kalastusta koskevan lainsäädännön osalta tietty toimivalta liittymisasiakirjan 102 artiklassa määrätyn siirtymäkauden aikana, se on koskenut ainoastaan siirtymäkautta. Oikeudenkäynnin

kohteena olevat Ison-Britannian yksipuoliset toimenpiteet on toteutettu aloilla, joilla on annettu yhteisön säännöksiä ja joiden osalta komissio on toimittanut neuvostolle uusien toimenpiteiden toteuttamista koskevia ehdotuksia. Yhteisön läsnäolon vahvistaminen tällä alueella on näin ollen ollut erittäin selkeä, eikä yhteisön lainsäädännön voimassaolon päättyminen poista yhteisön lainkäyttövallasta kyseisten sääntöjen soveltamisalaan kuuluvaa alaa, eikä yhteisön toimivalta näin ollen pääty.

14 Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin toteaa, samoin kuin se on ilmaissut jo edellä mainituissa tuomioissa, että ETY:n perustamissopimuksesta ja liittymisasiakirjasta johtuvien sitoumusten nojalla kalastusta koskevien säilyttämistoimenpiteiden käyttöönotto jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesialueilla kuuluu yhteisön toimivaltaan. Edellä esitetyn oikeudellisen tilanteen tunnustamiseen perustuvan liittymisasiakirjan 102 artiklan tavoitteena on aloittaa uusi siirtymäkausi yhteisön laajentumisen seurauksena tapahtuneen merialueen huomattavan kasvun vuoksi. Kyseisenä siirtymäkautena neuvoston tehtävänä on toteuttaa tarvittavat säilyttämistoimenpiteet.

15 On kuitenkin tarpeen korostaa, että vuodesta 1977 alkaen neuvosto on käyttänyt toimivaltaansa suhteessa kaikkiin kanteessa esitettyihin merialueisiin. Sen vaikutuksena, että neuvosto ei ole onnistunut tekemään päätöstä kyseisten toimenpiteiden jatkamisesta vuonna 1978, ei kuitenkaan ole yhteisön toimivallan riistäminen ja jäsenvaltioiden vapaan harkintavallan palauttaminen kysymyksessä olevalla alalla. Mainitussa tilanteessa jäsenvaltioiden tehtävänä on ollut toteuttaa tarvittavat säilyttämistoimenpiteet niiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla merialueilla yhteisen edun mukaisesti ja noudattamalla yhteisön oikeudesta johtuvia aineellisoikeudellisia ja menettelyä koskevia sääntöjä, joiden pääsisältö on esitetty edellä.

16 Komission nostaman kanteen kolmea osatekijää on tarkasteltava edellä esitetyn perusteella.

Mourne Fishery

17 Mourne Fishery sijaitsee 12 meripeninkulman vyöhykkeellä Irlannin ja Pohjois-Irlannin rannikolta itään. Se on jaettu Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin kalastusvyöhykkeisiin ja se on ollut perinteisesti yhteistä kalastusaluetta, jonne molempien valtioiden kalastajilla on ollut pääsy. On kiistatonta, että kyseisen alueen sillikantaa uhkaa välittömästi sukupuuttoon

kuoleminen. Kansainvälinen merentutkimusneuvosto on todennut tilanteen, jonka kaikki osapuolet tunnustavat.

18 Näin ollen neuvosto kielsi sillin kohdennetun kalastuksen kyseisellä alueella tiettyjen sillikantojen väliaikaisista säilyttämistoimenpiteistä 25 päivänä heinäkuuta 1977 annetun asetuksen (ETY) N:o 1672/77 (EYVL L 186, s. 27) 3 artiklassa. Kieltoa jatkettiin 31.1.1978 saakka 21.12.1977 annetulla asetuksella (ETY) N:o 2899/77 (EYVL L 338, s. 5). Neuvostolle toimittamissaan, vuotta 1978 koskevissa ehdotuksissa komissio ehdotti kiellon jatkamista koskemaan koko vuotta 1978. On kiistatonta, että neuvottelujen epäonnistuttua neuvostossa Irlanti on komission suostumuksella välittömästi antanut määräyksiä, joilla se on kieltänyt kaiken sillin pyynnin Mourne Fisheryn sen lainkäyttövaltaan kuuluvalla osalla. Kielto tuli voimaan 6.2.1978.

19 Yhdistynyt kuningaskunta osaltaan on toteuttanut Mourne Fisheryn lainkäyttövaltaansa kuuluvaa aluetta koskevat toimenpiteet vasta syyskuussa 1978. Ison-Britannian hallitus osoitti komissiolle tiedonannon 18.9.1978 Haagin päätöslauselman liitteen VI nojalla saadakseen komission hyväksynnän kalastuksen lopettamiselle Pohjois-Irlannin rannikolla sijaitsevan Mourne Fisheryn osalla vuoden 1978 loppuun saakka. Tiedonannon liitteenä oli asetusluonnos.

20 Luonnoksesta käy ilmi, että toimenpiteen piti tulla voimaan 19.9. keskiyöllä, mutta kalastuskiellon tuli sisältää vähemmän kuin 35 jalan pituisia aluksia koskeva poikkeuslupa, jota tuli soveltaa puolen peninkulman vyöhykkeellä Pohjois-Irlannin County Downin rannikosta ja joka koski 400 tonnin suuruisia sillisaaliita 20.9. lukien siihen saakka kunnes 400 tonnin kiintiö olisi täyttynyt ja enintään 27.10.1978 saakka. On huomattava, ettei ole voitu selvittää, oliko kiintiö tarkoitus pyydystää edellä määritettynä aikana, minkä vaikutelman Britannian hallituksen tiedonannosta saa, vai onko kysymyksessä koko pyyntikautta koskeva kokonaiskiintiö, kuten Yhdistynyt kuningaskunta on asian esittänyt istunnossa.

21 Komissio ei ole hyväksynyt Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoittamaa toimenpidettä, joka saatettiin voimaan *Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978, N:o 227* säädöksellä komissiolle tiedoksi annetun tekstin mukaisena. Kyseisessä säännöstössä määrätty poikkeuslupa on peruutettu säädöksellä *Herring (Restriction of Fishing) (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1978, N:o 286*, joka tuli voimaan 26.9.1978. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen antamasta selvityksestä

käy ilmi, että 400 tonnin suuruinen pyyntikiintiö on täyttynyt mainittuna ajankohtana.

22 Komission väitteet, sellaisina kuin ne on muotoiltu perustellussa lausunnossa sekä kanteessa, koskevat pääosiltaan Yhdistyneen kuningaskunnan edellä kuvatun toimenpiteen käyttöön ottamisessa noudattamaa menettelyä ja toimenpiteen sisältöä. Komissio katsoo, että antaessaan 18.9. tiedonannon toimenpiteestä, joka on tarkoitettu voimaantulevaksi seuraavana päivänä, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ei voida katsoa pyrkineen vakavasti saamaan komission hyväksyntää Haagin päätöslauselman liitteen VI mukaisesti. Kyseinen toimintatapa on sitäkin moitittavampi, kun on yleisesti tiedossa, että 7.7.1978 kalastusasiainministeri antoi *House of Commons*issa lausunnon, josta käy ilmi, että 18.9.1978 ilmoitettua toimenpidettä on valmisteltu jo tuolloin. Toteutetun toimenpiteen yksityiskohtaisten sääntöjen osalta komissio katsoo, että poikkeuslupa Pohjois-Irlannin rannikon tietyn alueen hyväksi, vaikka se on rajoitettu 400 tonnin suuruiseen kokonaissaaliiseen, on suoraan ristiriidassa säilyttämistarpeen kanssa. Lisäksi asetuksessa N:o 277 tehty viittaus kalastusalusten enimmäispituuteen on ilmeisen syrjivä, koska poikkeuslupa on tarkoituksellisesti määritelty siten, että sillä suositaan ainoastaan rannikkokalastukselle luonteenomaisia pieniä veneitä.

23 Yhteisön säilyttämistoimenpiteen voimassaolon päättymisen 31.1.1978 ja Yhdistyneen kuningaskunnan syyskuussa 1978 toteuttaman toimenpiteen välisen kauden osalta komissio katsoo, että kansainvälisen merentutkimusneuvoston mukaan arvioidusta 6 900 tonnin sillikannasta vuoden 1978 alussa on pyydetty kaiken kaikkiaan 2 350 tonnia eli enemmän kuin kolmannes koko kannasta, minkä lisäksi on laskettava Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen hyväksymä 400 tonnin ylimääräinen pyynti. Edellä esitetyn vuoksi yhteisöjen tuomioistuin on pyytänyt komissiota ilmoittamaan, milloin tarkalleen vuonna 1978 kyseisellä vyöhykkeellä olisi tullut ottaa käyttöön kalastuskielto. Komissio on vastannut, että kalastus olisi tullut lopettaa alueella mahdollisimman nopeasti yhteisön toimenpiteen voimassaolon päätyttyä ja neuvostossa 31.1.1978 ilmenneen erimielisyyden jälkeen. Se, että toinen jäsenvaltio, jota asia on koskenut, on voinut toteuttaa kyseisen kaltaisen toimenpiteen komission suostumuksella jo 6.2., osoittaa, että Yhdistynyt kuningaskunta olisi voinut toimia samoin helmikuun aikana. Komissio katsoo näin ollen, että Yhdistyneellä kuningaskunnalla on ollut oikeudellinen velvoite yhteisön oikeuden perusteella kieltää kaikki sillin kohdennettu kalastus Mourne Fisheryssä viimeistään 6.2.1978.

24 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei kiistä vuoden 1978 aikana Mournessa toteutettua pyyntiä, mutta toteaa, että komission ilmoittamat luvut koskevat koko kalastusta, joten ainoastaan osa ilmoitetusta tonnimäärästä olisi pyydetty Yhdistyneen kuningaskunnan rannikon edustalla olevalla osuudella ja loput Irlannin rannikolla sekä Irlanninmeren pohjoisosalla. Syyskuussa 1978 määrätyn toimenpiteen Yhdistynyt kuningaskunta selittää siten, että kiireellinen toiminta on ollut tarpeen, koska kyseisenä ajankohtana Britannian viranomaiset ovat todenneet troolareitten tunkeutuneen kyseiselle alueelle. Vähemmän kuin 35 jalan pituisille kalastusaluksille myönnetystä 400 tonnin kiintiön suuruisesta poikkeusluvasta brittihallitus toteaa, että kysymyksessä on ainoastaan siirtymätoimenpide, jonka tarkoituksena on suojella kalastuksen täydellisen lopettamisen seurauksista kärsineiden pienten rannikkokalastusalusten etuja. Mainitun kaltaisia siirtymätoimenpiteitä on lisäksi myös yhteisön omissa asetuksissa.

25 Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että useiden yhtäpitävien seikkojen perusteella Yhdistyneellä kuningaskunnalla on ollut velvollisuus toteuttaa säilyttämistoimenpiteet kyseisellä alueella. Itse asiassa ei ole kiistetty sitä, että käytettävissä olevien, kaikkien tunnustamien tieteellisten lausuntojen mukaan Mournessa olevan kannan säilyttäminen on edellyttänyt täydellistä kalastuskieltoa. Kyseisellä kalastusvyöhykkeellä lainkäyttövaltaa harjoittavien jäsenvaltioiden velvollisuus voidaan oikeudellisesti johtaa edellä esitetyistä, kokonaisuutena tarkastelluista säädöksistä. Niinpä liittymisasiakirjan 102 artikla, neuvoston asetus (ETY) N:o 101/76 ja erityisesti sen 4 artikla, Haagin päätöslauselman liite VI ja 31.1.1978 annettu neuvoston julistus perustuvat kaikki siihen kaksinkertaiseen edellytykseen, että yhteisön vastuulle kuuluvilla merialueilla on vahvistettujen säilyttämistarpeiden tyydyttämiseksi toteutettava toimenpiteitä ja jollei kyseisiä toimenpiteitä onnistuta toteuttamaan ajoissa yhteisössä, jäsenvaltioilla on sekä oikeus että velvollisuus toimia yhteisön edun mukaisesti. Vaikka kahdessa viimeksi mainitussa neuvoston päätöslauselmassa korostetaan ennen kaikkea vaatimusta siitä, että kansalliset säilyttämistoimenpiteet eivät saa mennä pidemmälle kuin on ehdottoman välttämätöntä, niissä kuitenkin samalla edellytetään, ottaen huomioon 31.1.1978 saakka voimassa olleet säännökset, niiden tavoitteet ja perustamissopimuksen 5 artiklassa esitetyt yleiset velvoitteet, biologiselta kannalta perusteltujen ja sekä yhteisön yhteisten että asianomaisen jäsenvaltion edun mukaisesti laadittujen säilyttämistoimenpiteiden välttämättömyyden ja laillisuuden tunnustamista.

26 Koska komissio ei ole toimittanut muodollista selvitystä siitä, mistä hetkestä alkaen vuonna 1978 kalastus kyseisellä kalastusvyöhykkeellä olisi pitänyt lopettaa, yhteisöjen tuomioistuin rajoittuu tarkastelemaan Yhdistyneen

kuningaskunnan 20.9.1978 lukien toteuttaman toimenpiteen yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeuden vaatimusten kanssa. Kyseisen toimenpiteen periaatetta ei voida moittia siltä osin kuin siinä tunnustetaan, tosin myöhässä, Yhdistyneen kuningaskunnan velvoite ottaa käyttöön kyseisellä kalastusvyöhykkeellä asianmukainen, kyseisen kalakannan olemassaoloa uhkaavan vaaran suuruutta vastaava säilyttämistoimenpide.

27 Sitä vastoin Pohjois-Irlannin rannikkokalastukselle annettu lupa 400 tonnin ylimääräiseen saaliiseen kyseisillä vesillä, riippumatta siitä, milloin se on toteutettu, on ristiriidassa kiistämättömän todellisen ja vakavan säilyttämistarpeen kanssa. Koska kalastuksen lopettamista koskevan toimenpiteen toteuttaminen syyskuussa 1978 on jo ollut myöhässä, ottaen huomioon todettu tilanne, ylimääräistä lupaa ei myöskään voida perustella "siirtymätoimenpiteenä". Komissio on jo aivan oikein todennut antamassaan perustellussa lausunnossa, että olisi ollut mahdollista toteuttaa kyseisten kalastajien, samoin kuin yhteisön muiden kalastajien, etujen mukaiset siirtymätoimenpiteet, jos Yhdistynyt kuningaskunta olisi tuonut asian esille ajoissa, yhteisön menettelyssä ja noudattaen edellä mainittuja periaatteita. Tässä tapauksessa on selvää, että kyseisestä luvasta saatu hyöty on varattu vähemmän kuin 35 jalan pituisille kalastusaluksille siinä tarkoituksessa ja sellaisin vaikutuksin, että jo sinänsä tunnustettujen säilyttämistarpeiden vastaisesta toimenpiteestä saatu hyöty varataan kyseisen jäsenvaltion rannikkokalastukselle. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin viittaa edellä mainitun, asiassa komissio vastaan Irlanti 16.2.1978 annetun tuomion 69–80 kohtaan, joissa on kysymys samankaltaisesta toimenpiteestä.

28 Lopuksi on todettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan tässä tapauksessa käyttämä menettely ei ole vastannut Haagin päätöslauselman liitteen VI vaatimuksia. Sellaista toimenpidettä koskevan esityksen, jonka yksityiskohtaiset säännöt aivan ilmeisesti aiheuttaisivat ongelmia suhteessa yhteisön oikeuteen, toimittamisen komissiolle päivän ennakkoilmoitusajalla pitkän toimimattomuuden ajan jälkeen ei voida katsoa olevan Haagin päätöslauselman liitteen VI vaatimusten mukainen. Mainitussa päätöslauselmassa vaaditaan, että komission kanssa neuvotellaan suunniteltujen toimenpiteiden valmistelun kaikissa vaiheissa, jotta sillä olisi riittävä aika tarkastella niitä ja ilmaista kantansa ajoissa. Näissä olosuhteissa brittihallituksen menettelytapa on tapahtuneen tosiseikan toteamista eikä sen voida katsoa olevan yhteisön oikeuden vaatimusten mukainen.

29 Edellä esitetyillä perusteilla on todettava Yhdistyneen kuningaskunnan jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitettaan sekä toteutetun menettelyn että 20.9.1978 käyttöönotettuun kieltotoimenpiteeseen liitetyn poikkeusluvan vuoksi.

Mansaaren ja Irlanninmeren kalastusvyöhyke

30 Kyseinen kalastusalue kuuluu kansainvälisen merentutkimusneuvoston määrittämään VII a alueeseen, jonka tarkka rajaaminen ei ole tarpeen riita-asian ratkaisemiseksi. Alue sijaitsee Irlanninmeressä Ison-Britannian ja Irlannin välissä. Mansaaren kalastusvyöhyke, joka on erityismääräysten alainen, muodostuu saarta ympäröivästä 12 peninkulman vyöhykkeestä Irlanninmeressä.

31 Sillinpyyntiä Irlanninmerellä koskevista väliaikaisista säilyttämis- ja hallintotoimenpiteistä 2.8.1977 annetulla asetuksella (ETY) N:o 1779/77 (EYVL L 196, s. 4) neuvosto vahvisti vuodelle 1977 tietyt sillikantojen säilyttämis- ja hallintotoimenpiteet kyseisellä vyöhykkeellä. Niihin kuului Mansaaren vesialuetta sekä sen ja Yhdistyneen kuningaskunnan länsirannikon välistä vesialuetta koskeva kausiluonteinen pyyntikielto 1.10.–19.11.1977 (1 artikla), 13 200 tonnin suuruisen Ranskan, Irlannin, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan kesken jaetun kokonaiskiintiön vahvistaminen koko Irlanninmeren osalta (2 artikla), sekä sillin sivusaaliita koskeva säännös (3 artikla). Kyseisen asetuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava "mahdollisuuksien mukaan kaikki tämän asetuksen säännösten noudattamiseen tarvittavat toimenpiteet". Asetuksen johdanto-osassa esitetään erityisedellytykset, joilla perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan Mansaareen perustamissopimuksen 227 artiklan 5 kohdan c alakohdan ja liittymisasiakirjan pöytäkirjan nro 3 nojalla.

32 Yhdistynyt kuningaskunta on antanut 8.8.1977 kaksi asetusta: *The Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, N:o 1388* ja *the Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, N:o 1389*. Niiden voidaan katsoa merkitsevän asetuksen (ETY) N:o 1779/77 täytäntöönpanoa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. On huomattava, että molemmat mainitut asetukset ovat 31.1.1978 voimassa olleiden ja vuonna 1978 voimassa pidettyjen toimenpiteiden luettelossa, joka on ilmoitettu komissiolle neuvoston neuvottelujen epäonnistuttua 30.–31.1.1978, kuten edellä on esitetty.

33 Molempien asetusten tarkoituksena on kieltää sillinpyynti kyseisillä merialueilla, lukuun ottamatta kalastajilta, joilla on, Irlanninmeren osalta, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen antama lisenssi, ja Mansaaren osalta, saaren *Board of Agriculture and Fisheries*in antama lisenssi. Asetukset eivät sisällä muuta niistä edellytyksistä, joilla lisenssit annetaan, oikeuksista, jotka niillä saa, eikä niiden antamiseen liittyvistä maksuista. Niissä jätetään näin ollen lisenssien antaminen ja niiden ulottuvuus täysin toimivaltaisten viranomaisten harkintavaltaan. Lisenssihakemusten ja kyseisten asetusten nojalla annettujen lisenssien malleista, jotka komissio on säilyttänyt ja joiden aitous on kiistaton, käy ilmi, että lisensseissä on ollut kalastusvuosien kestoa koskevia rajoituksia ja niissä on ilmoitettu tietyt satamat, joissa saaliit on pitänyt tuoda maihin. Lisensseihin on liittynyt lisäksi muita varauksia toimivaltaisten viranomaisten suullisesti tai kirjallisesti mahdollisesti ilmoittamista edellytyksistä.

34 Komission ja Irlannin antamien tietojen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan ja Mansaaren viranomaiset neuvottelivat Irlannin viranomaisten kanssa kyseisen lisenssijärjestelmän soveltamisesta. Neuvottelut olivat suurimmaksi osaksi suullisia eivätkä ne tuottaneet Irlannin viranomaisia tyydyttävää järjestelyä. Edellä esitetystä on seurannut, että vuonna 1977 ja vuonna 1978 irlantilaisille kalastajille ei ole annettu yhtään lisenssiä, mitä ei näytetä kiistetyn.

35 Vuotta 1978 koskevissa ehdotuksissaan komissio oli määrännyt kyseiselle vyöhykkeelle hieman pienemmän kokonaissaaliin vuodelle 1977 hyväksyttyyn saaliiseen verrattuna, mutta ehdottanut samalla tiettyä lisäystä Ranskan, Irlannin ja Alankomaiden kiintiöihin. Kyseinen lisäys olisi korvattu vastaavalla vähennyksellä Yhdistyneen kuningaskunnan kiintiöstä.

36 Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että vuonna 1977 Yhdistynyt kuningaskunta ei ollut ilmoittanut komissiolle silloin voimassa olleen yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa varten toteuttamistaan toimenpiteistä. Komissio ja Britannian hallitus keskustelivat vuoden 1978 alkupuoliskolla ennen kaikkea kokonaispyyntikiintiön mahdollisesta vähentämisestä komission ehdottamaa pienemmäksi, kansainvälisen merentutkimusneuvoston suositusten perusteella. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toimitti komissiolle 17.8.1978 Haagin päätöslauselman liitteen VI perusteella esityksen toimenpiteeksi, joka oli tarkoitus saattaa voimaan 21.8.1979. Tiedonannon mukaan Britannian hallituksella oli aikomus vähentää hyväksyttyjen saaliiden kokonaismäärää 9 000 tonniin, josta 8 100 tonnia oli varattu Yhdistyneen kuningaskunnan ja Mansaaren kalastajille. Kyseisen rajoituksen soveltamista oli tarkoitus valvoa

lisenssein siten, että 120 lisenssiä olisi myönnetty Yhdistyneen kuningaskunnan kalastusaluksille. Lisäksi Britannian hallitus ilmoitti aikomuksestaan lopettaa kalastus ajanjaksoksi 24.9.-31.12.1978 tai jopa ennen 24.9., jos 9 000 tonnin kiintiö olisi täytetty ennen kyseistä päivämäärää. Tiedonannossa ei ollut tietoja muiden jäsenvaltioiden kalastajien oikeuksista. Ainoa tieto asiasta oli, että Britannian hallitus oli jo ottanut asiassa yhteyttä Irlannin, Alankomaiden ja Ranskan hallituksiin niiden saamiseksi yhteistyöhön. Komissio vastasi heti Yhdistyneelle kuningaskunnalle todeten, että määräaika oli liian lyhyt kannan määrittämiseksi, ja pyytäen lisätietoja. Myöhemmässä tiedonannossaan komissio pyysi, ettei kalastusta lopetettaisi ennen 1.10.

37 Yhdistynyt kuningaskunta vahvisti 20.9.1978 asetuksen *Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978, N:o 1374*, jossa sillinkalastus kiellettiin 24.9.1978 lukien koko Irlanninmerellä.

38 Asian käsittelyn viimeisessä vaiheessa komission väitteet koskivat ennen kaikkea sitä, ettei komissiolle eikä jäsenvaltioille, joita asia koskee, ollut ilmoitettu asianmukaisesti vuonna 1977 eikä vuonna 1978 kalastuksen rajoittamis- ja hallintojärjestelmän, sellaisena kuin se ollut vuodesta 1977 alkaen voimaan saatettua lisenssijärjestelmää sovellettaessa, todellisesta ulottuvuudesta. Komissio toteaa erityisesti, että lisenssijärjestelmää on sovellettu siten, että irlantilaisten kalastajien, jotka ovat halunneet Mansaaren vesialuetta koskevia historiallisia oikeuksiaan noudatettavan, kalastustoimintaa on rajoitettu Yhdistyneen kuningaskunnan vesialueilla lisenssien saamista koskevien edellytysten vuoksi. Käytännössä järjestelmästä on seurannut, että irlantilaiset kalastajat on häädetty kalastusvyöhykkeeltä, jolla he perinteisesti ovat harjoittaneet ammattiaan. Komissio moittii vielä Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, että lopettamalla kalastuksen aikaisempana ajankohtana se on vahingoittanut toisten jäsenvaltioiden kalastajia, erityisesti ranskalaisia ja hollantilaisia, koska se on lyhentänyt ajanjaksoa, jona kyseiset kalastajat ovat perinteisesti harjoittaneet kalastusta kyseisellä vesialueella, ja siten asettanut oman kalastusteollisuutensa etuoikeutettuun asemaan myönnetyn kiintiön hyödyntämisessä. Lopuksi komissio tuo esiin sen tosiseikan, että Yhdistynyt kuningaskunta on sulkenut Irlannin kalastajilta erityisen merkittävät markkinat epäämällä käytännössä lisenssijärjestelmällä kalan maihintuonnin Mansaarella ja siten rikkonut tavaroiden vapaan liikkuvuuden sääntöä, jota kiistatta sovelletaan myös Mansaareen.

39 Ranskan, Irlannin ja Alankomaiden hallitukset ovat tukeneet komission väitteitä. Ranskan hallitus korostaa Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamien toimenpiteiden syrjivää luonnetta, joka näkyy siinä, että se on antanut omille

kalastajilleen suhteettoman osuuden kokonaissaaliista aikaistamalla kieltokauden alkamista 1 päivästä lokakuuta 24 päivään syyskuuta. Toimenpiteellä on vahingoitettu erityisesti muita kuin brittiläisiä kalastajia. Irlannin hallitus hyväksyy komission analyysin lisenssijärjestelmän vaikutuksesta irlantilaisiin kalastajiin, jotka olivat joutuneet tilanteeseen, jossa, jos he halusivat historiallisia oikeuksiaan Mansaaren vesialueella noudatettavan, heidän oli hyväksyttävä lisenssit, joiden vaikutuksesta heidän saaliidensa vähimmäistonnimäärä pieneni koko Irlanninmerellä. Uhka seuraamuksista, joita Yhdistynyt kuningaskunta voisi soveltaa lisenssittömiin kalastajiin, olisi estänyt heitä harjoittamasta minkäänlaista toimintaa kyseisellä kalastusvyöhykkeellä. Lopuksi Alankomaiden hallitus katsoo, että Ison-Britannian toimenpiteillä on vahingoitettu hollantilaisten kalastajien etuja kaksinkertaisesti: ensiksi siksi, että Yhdistyneen kuningaskunnan yksipuolisesti soveltamat kalastuskiintiöt ovat tuntuvasti vähentäneet muiden jäsenvaltioiden kuin Yhdistyneen kuningaskunnan osuutta, toiseksi siksi, että kalastuksen lopettamisajankohdan aikaistaminen on vahingoittanut erityisesti hollantilaisia kalastajia, joiden pyyntiponnistus keskittyy nimenomaan kyseiselle kaudelle.

40 Puolustuksekseen Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, ettei lisenssijärjestelmää sellaisenaan voida kiistää, sillä se on erityisen tehokas keino valvoa kyseisellä alueella voimassa olevien kalastuksen rajoitusten noudattamista. Koska *Licensing Order* -asetukset on annettu asetuksen (ETY) N:o 1779/77 täytäntöönpanemiseksi, Yhdistyneen kuningaskunnan tehtävänä ei ole ollut ilmoittaa niistä asetuksen (ETY) N:o 101/76 2 ja 3 artiklan nojalla eikä hankkia niille komission hyväksymistä Haagin päätöslauselman liitteen VI perusteella, sillä molempia kansallisia toimenpiteitä on sovellettu ainoastaan Yhdistyneen kuningaskunnan ja Mansaaren kalastusaluksiin. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole voinut hyväksyä komission vuodeksi 1978 määräämiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut vahvistaa kansainvälisen merentutkimusneuvoston suosittelemaa tonnimäärää korkeampi määrä ja vähentää Yhdistyneen kuningaskunnan kiintiötä verrattuna edelliseen vuoteen. Britannian hallitus kiistää kaiken uhan olemassaolon sellaisia irlantilaisia kalastajia vastaan, jotka ovat harjoittaneet ammattiaan Yhdistyneen kuningaskunnan vesialueella ilman lisenssiä, koska lisenssi on vaadittu ainoastaan Yhdistyneen kuningaskunnan ja Mansaaren kalastusaluksilta. Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei voida syyttää väitetyistä aikeista. Lopuksi Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että aikaistaessaan kalastuksen lopettamisen 24.9.1978 se on toteuttanut asianmukaisen, ehdottoman välttämättömän säilyttämistoimenpiteen, jota on sovellettu ilman minkäänlaista syrjintää ja jonka se on ilmoittanut asianmukaisesti komissiolle hyväksymistä varten.

41 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus kiinnittää vielä huomiota Mansaaren, joka ei varsinaisesti ole osa Yhdistynyttä kuningaskuntaa, valtiosääntöoikeudelliseen erityisasemaan. ETY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 5 kohdan c alakohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna Yhdistyneen kuningaskunnan liittymisen yhteydessä, perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan Mansaareen vain siltä osin kuin liittymissopimuksessa määrätyn sääntelyn toteuttamisen turvaamiseksi on tarpeen. Saaren erityissuhteista yhteisöön on määrätty liittymisasiakirjaan liitetyssä pöytäkirjassa nro 3. Kyseisestä pöytäkirjasta käy ilmi, että ainoastaan tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä säännöksiä sovelletaan suhteissa Mansaareen, joten yhteisön kalavarojen suojelemiseksi toteuttamat toimenpiteet eivät koske Mansaarta ja siihen kuuluvia vesialueita.

42 Komissio ei hyväksy edellä esitettyä näkemystä. Ottaen huomioon kalastuksen alalla markkinajärjestelyjen ja rakenteellisten toimenpiteiden välillä vallitsevan kiinteän yhteyden se katsoo, että pöytäkirjaa nro 3 olisi tulkittava siten, että yhteisön toteuttamia säilyttämistoimenpiteitä sovelletaan myös Mansaaren vesialueeseen.

43 Ei liene tarpeen tarkastella Mansaaren valtiosääntöoikeudellista asemaa eikä alueen suhteita yhteisöön. Itse asiassa kyseisen asetuksen omasta sanamuodosta käy ilmi, että Britannian hallitus on antanut sen Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla, joten Yhdistyneen kuningaskunnan on vastattava yhteisössä kyseisestä toimenpiteestä. Ottaen huomioon tämän alustavan huomautuksen yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee jäljempänä erikseen vuoden 1977 tilannetta, jolloin yhteisön säilyttämistoimenpiteet ovat olleet olemassa, sekä vuoden 1978 tilannetta, jolloin niitä ei ollut.

Vuoden 1977 järjestelmä

44 Vuonna 1977 kyseistä merivyöhykettä hallinnoitiin asetuksella (ETY) N:o 1779/77, johon sisältyivät, kuten edellä on esitetty, kalastuskiintiöt sekä kausiluonteinen kalastuskielto ajalla 1.10.–19.11.1977 Mansaaren sekä sen ja Ison-Britannian rannikon väliset vesialueet käsittävällä, rajoitetulla vyöhykkeellä.

45 Kyseisen asetuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet asetuksessa annettujen säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt kysymyksen siitä,

sovelletaanko velvollisuutta neuvotella komission kanssa ja hankkia sen hyväksyminen edellä esitetyn kaltaisiin toimenpiteisiin. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo asiassa Ranskan tasavalta vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 4.10.1979 antamassaan tuomiossa (asia 141/78, 11 kohta), että kyseinen velvollisuus on yleinen ja että sitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden eikä yhteisön viranomaisten määräämiin säilyttämistoimenpiteisiin. Näin ollen jäsenvaltion yhteisön asetuksen täytäntöönpanoa varten toteuttamiin toimenpiteisiin sovelletaan Haagin päätöslauselman liitteessä VI määrättyä neuvotteluvelvoitetta sekä asetuksen (ETY) N:o 101/76 2 ja 3 artiklassa säädettyä ilmoittamisvelvoitetta. Syy tähän kaksinkertaiseen velvoitteeseen on erityisen ilmeinen tarkasteltaessa Yhdistyneen kuningaskunnan lisenssijärjestelmän perustamiseksi toteuttamia toimenpiteitä, joiden soveltaminen kuului täysin Yhdistyneen kuningaskunnan ja Mansaaren viranomaisten harkintavaltaan.

46 Näin ollen kyseistä lisenssijärjestelmää perustaessaan Yhdistynyt kuningaskunta ei ole täysin noudattanut sille edellä mainituista määräyksistä ja asetuksen (ETY) N:o 1779/77 4 artiklasta johtuvaa jäsenyysvelvoitetta. Yhteisön oikeudessa muille jäsenvaltioille ja niiden kansalaisille taattujen oikeuksien ja etujen suojelemiseksi on ollut tarpeen, että Britannian viranomaisten valitseman järjestelmän kaikki asetuksen (ETY) N:o 1779/77 täytäntöönpanemiseksi annetut yksityiskohtaiset säännöt olisi vahvistettu ja julkaistu Yhdistynyttä kuningaskuntaa sitovasti siten, että kaikilla jäsenvaltioilla ja henkilöillä, joita asia koskee, samoin kuin yhteisön viranomaisilla olisi ollut mahdollisuus todeta, onko toteutettu järjestelmä vastannut asiasta annetusta asetuksesta (ETY) N:o 1779/77 Yhdistyneelle kuningaskunnalle johtuvia erityisvelvoitteita sekä asetuksen (ETY) N:o 101/76 2 artiklassa ja ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklassa esitettyjä kalastusalueille pääsyn edellytyksiä koskevia syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden yleisiä vaatimuksia. Tämä velvollisuus toteuttaa oikeudellisesti tehokkaita täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka jokainen henkilö, jota asia koskee, saa tietoonsa, on välttämätön merikalastuksen alalla, koska tämän kalastuksen harjoittaminen voidaan järjestää ainoastaan etukäteen vahvistettuina kalastusvuosina. Oikeudellisen selkeyden vaatimus on erityisen ehdoton alalla, jolla kaikenlaisesta epävarmuudesta voi aiheutua häiriöitä ja erityisen vakavia seuraamuksia.

47 Edellä esitetystä seuraa, että Yhdistynyt kuningaskunta on rikkonut yhteisön oikeussääntöjä vuoden 1977 kalastusvuodesta lähtien, koska se ei ole varmistanut asetuksen (ETY) N:o 1779/77 täytäntöönpanoa oikeudellisesti määritellyin ja julkisiksi tehdyin toimenpitein eikä se ole ilmoittanut lainkaan tai ainakaan riittävän täsmällisesti asiassa toteuttamistaan toimista komissiolle eikä muille jäsenvaltioille, joita asia välittömästi koskee.

Vuoden 1978 järjestelmä

48 Mitä tulee vuonna 1978 voimassa olleisiin säännöksiin, on huomautettava ensiksi, että Yhdistynyt kuningaskunta on antanut täyden epävarmuuden jatkua kyseisellä vyöhykkeellä sovellettavien säilyttämistoimenpiteiden järjestelmästä huolimatta komission toistuvista pyynnöistä saada täsmällisiä ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa sitovia tietoja. Erityisesti 17.8.1978 tehty ilmoitus, joka koski 20.9.1978 voimaan saatettua asetusta *Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978, N:o 1374*, ei täytä Haagin päätöslauselman liitteen VI vaatimuksia. Ottaen huomioon ilmoitusta edeltävä pitkä toimettomuuden kausi 17.8. tapahtuneen äkillisen komission puoleen kääntymisen sellaisella tiedonannolla, jossa ilmoitettujen toimenpiteiden oli tarkoitus tulla voimaan neljä päivää myöhemmin, ei voida katsoa olevan kyseisen päätöslauselman mukainen menettely. Tämä pitää paikkansa sitäkin suuremmalla syyllä, kun Yhdistyneen kuningaskunnan tiedonanto sisälsi ainoastaan hajanaisia tietoja suunnitellun toimenpiteen ulottuvuudesta: siinä ei ole annettu säilyttämistoimenpiteiden tarvetta koskevia selkeitä perusteita eikä siinä ole mainittu millään tavoin toisten jäsenvaltioiden etujen suojelemista. Näillä edellytyksin komissiolla on ollut perusteet jättää hyväksymättä toimenpide, jonka ulottuvuutta ja perusteita se ei ole voinut arvioida.

49 Tosiasiallisesti 20.9.1978 voimaan saatetussa toimenpiteessä on rajoituttu määräämään kaiken kalastuksen lopettamisesta Irlanninmerellä 24.9.1978 lukien. Kysymyksessä ei ole sama maantieteellinen vyöhyke, johon asetuksen (ETY) N:o 1779/77 1 artiklassa säädettyä kalastuksen kausiluonteista lopettamista on sovellettu. Toteutetussa toimenpiteessä ei ole myöskään ilmoitettu hyväksyttyjen saaliiden määrää eikä määrätty niiden jaosta eri jäsenvaltioiden, joita asia koskee, kalastajien kesken. Yhdistyneen kuningaskunnan yksipuolisesti perustamalla toimenpiteellä on näin ollen muutettu tuntuvasti vuonna 1977 voimassa olleita yhteisön säilyttämistoimenpiteitä. Näin ollen on ilmeistä, että Yhdistynyt kuningaskunta on yksipuolisesti vahingoittanut kyseisellä vyöhykkeellä vuodelle 1977 yhteisön menettelyjä noudattaen vahvistettua tilannetta, vaikka se oli edellä mainituissa, 2.2. ja 13.2.1978 antamissaan tiedonannoissa sitoutunut noudattamaan yhteisön toimenpiteitä. Se ei kuitenkaan ole kyennyt antamaan varmoja tietoja toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksesta eikä perustelemaan säilyttämistarvetta, joka voisi oikeuttaa käyttöönotetut muutokset. Näin ollen on todettava Yhdistyneen kuningaskunnan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen myös vuonna 1978 sovelletun järjestelmän osalta.

"Harmaaturskan suojelualue"

50 Vuoden 1977 aikana neuvosto määräsi kolmeen otteeseen harmaaturskan pyyntikieltoa koskevan toimenpiteen: tietyistä väliaikaisista kalavarojen säilyttämis- ja hallintotoimenpiteistä 18 päivänä helmikuuta 1977 annetun asetuksen (ETY) N:o 350/77 (EYVL L 48, s. 28) 5 artiklassa ajanjaksoksi 21.2.–31.3.1977; harmaaturskan pyyntikiellosta 25 päivänä heinäkuuta 1977 annetussa asetuksessa (ETY) N:o 1673/77 (EYVL L 186, s. 30) ajanjaksoksi 1.9.–15.10.1977; harmaaturskan pyyntikiellosta 11 päivänä lokakuuta 1977 annetussa asetuksessa (ETY) N:o 2243/77 (EYVL L 260, s. 1) lisäajaksi 16.–31.10.1977. Vyöhyke, jolla kyseistä kieltoa sovelletaan, sijaitsee Skotlannin rannikon itä- ja pohjoispuolella. Sen rajat, sellaisina kuin ne on määritetty edellä mainituissa säännöksissä, eivät ole täysin yhteneväiset, mutta toteutetuille toimenpiteille yhteistä on ollut se, ettei idässä ole ylitetty 0° pituuspiiriä (eli Greenwichin meridiaania) vastaavaa viivaa.

51 Britannian hallitus antoi 31.10.1977 harmaaturskan pyyntikiellosta 1.11.1977 lukien kyseisellä Greenwichin meridiaaniin rajoittuvalla vyöhykkeellä säädöksen *The Norway Pout (Prohibition of Fishing) (N:o 3) Order 1977, N:o 1756*. Komissio puolestaan toimitti neuvostolle samaan aikaan ehdotuksen, jonka tarkoituksena tiettyjen muutosten jälkeen ja lopullisessa muodossaan on ollut säilyttää "harmaaturskan suojelualue" entisessä määrityksessään, toisin sanoen siten, että se idässä rajoittuisi 0° pituuspiiriin. Ehdotuksella on ollut sama kohtalo kuin muilla neuvoston 30.–31.1.1978 pidetyssä istunnossa käsittelyssä olleilla kalastuspoliittisilla toimenpiteillä, joten yhteisöllä ei ole ollut kyseistä aluetta koskevia säilyttämistoimenpiteitä vuonna 1978.

52 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toimitti komissiolle 3.7. ja 20.7.1978 Haagin päätöslauselman liitteessä VI vahvistettuun menettelyyn viitaten esityksen eri säilyttämistoimenpiteistä, joiden joukossa oli esitys harmaaturskan suojelualueen kausiluonteisesta laajentamisesta vuosittain ajanjaksolla 1.10.–31.3. ja vyöhykkeen rajan ulottamisesta idässä Yhdistyneen kuningaskunnan kalastusvyöhykkeen ja Norjan kalastusvyöhykkeen erottavaan linjaan asti ja pitkin kyseistä meridiaania, alkaen kohdista, joissa kyseinen erottava linja kohtaa 2° itäisen pituuspiirin. Ilmoitukseen liittyi luonnos suunnitellusta toimenpiteestä. Asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, onko asiasta ilmoitettu asetuksen (ETY) N:o 101/76 mukaisesti Tanskalle, jonka kalastusteollisuutta suunniteltu toimenpide välittömästi koskisi.

53 Komissio ei hyväksynyt suunniteltua toimenpidettä. Toimenpide saatettiin kuitenkin voimaan komissiolle ilmoitetun luonnoksen mukaisesti 20.9.1978 annetulla ja 1.10.1978 voimaan saatetulla asetuksella *Norway Pout (Prohibition of Fishing) (N:o 3) (Variation) Order 1978, N:o 1379*, jonka tarkoituksena on laajentaa harmaaturskan pyyntikiellon soveltamisvyöhykettä itään edellä mainittuun linjaan asti vuosittain lokakuun alusta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun asti kestävänä ajanjaksona.

54 Komissio katsoo, ettei kyseinen toimenpide ole yhteensoveltuva yhteisön oikeuden kanssa, koska kysymyksessä ei ole todellinen säilyttämistoimenpide, vaan itse asiassa talouspoliittinen toimenpide, jonka tarkoituksena on parantaa kyseisellä alueella koljan ja valkoturskan pyyntiä harjoittavien Yhdistyneen kuningaskunnan kalastajien saaliita kysymyksessä olevalla laajennetulla vyöhykkeellä perinteisesti harmaaturskaa teolliseen tarkoitukseen pyytävien tanskalaisten kalastajien kustannuksella. Tanskan hallitus, joka on väliintulijana käsiteltävänä olevassa riita-asiassa, on kiinnittänyt huomiota Yhdistyneen kuningaskunnan yksipuolisesta toimenpiteestä Tanskan kalastuslaivaston huomattavalle osalle aiheutuvaan vakavaan, sen olemassaoloa uhkaavaan vahinkoon.

55 Yhdistynyt kuningaskunta esittää puolustuksekseen, että toteutettu toimenpide on todellinen säilyttämistoimenpide, koska harmaaturskan pyynti tiheäsilmukkaisella verkolla tuottaa huomattavia nuoren koljan ja nuoren valkoturskan sivusaaliita, mikä on omiaan vähentämään samojen kalalajien myöhempiä täysikasvuisia, ihmisravinnoksi tarkoitettuja saaliita ja vahingoittamaan kalavarantojen uusiutumiskykyä.

56 Edellä mainituista yhteisön säännöksistä, erityisesti Haagin päätöslauselman liitteestä VI ja 31.1.1978 annetusta neuvoston julistuksesta seuraa, että jäsenvaltiot saavat toteuttaa yksipuolisia säilyttämistoimenpiteitä ainoastaan, jos niiden on todettu olevan välttämättömiä. Tältä osin on todettava ensiksi, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut Haagin päätöslauselmassa vahvistettuja menettelyvaatimuksia. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen komissiolle osoittamissa tiedonannoissa, jotka se on toimittanut hakiessaan hyväksymistä suunnittelemalleen toimenpiteelle, ei ole minkäänlaista viittausta toimenpiteen tavoitteisiin eikä perusteluihin. Hallitus on rajoittunut antamaan tiedoksi suunnitellun toimenpiteen sanamuodon ja ilmoittamaan aikomuksestaan ottaa se käyttöön piakkoin.

57 Selvittämättä jää, vastaako "harmaaturskan suojelualueen" laajentaminen itään todellista ja kiireellistä säilyttämistarvetta, ja olettaen, että tällainen tarve osoitettaisiin, onko ehdottoman kiellon maantieteellinen laajentaminen harmaaturskan osalta asianmukaisin keino tämän tarpeen tyydyttämiseksi. Tältä osin on muistettava, että vuonna 1977 neuvosto on onnistunut saamaan aikaan harmaaturskan pyyntijärjestelmää koskevan väliaikaisen ratkaisun, joka jäsenvaltioiden, joita asia koskee, mielestä on ollut tyydyttävä. Asetusten (ETY) N:o 1673/77 ja 2243/77 johdanto-osassa todetaan, että partaturskan suojelualue on vahvistettu käytettävissä olevien tieteellisten arvioiden perusteella tilanteen myöhempään uudelleen tarkasteluun saakka. Vaikka kyseisten säännösten vaikutus on päättynyt 31.10.1977, vuonna 1977 vahvistetun harmaaturskan suojelualueen laajentamisen voidaan katsoa olevan oikeudenmukainen kompromissi kyseisellä alueella toimintaansa harjoittavien eri jäsenvaltioiden kalastajien etujen välillä. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen 31.10.1977 toteuttamasta toimenpiteestä ja sen komissiolle 2.2. ja 13.2.1978 osoittamista ilmoituksista on saanut vaikutelman, että se hyväksyi vahvistetun tilanteen. Mainitun kaltaisissa olosuhteissa ei voida hyväksyä, että jokin jäsenvaltio muuttaa yhtäkkiä olemassa olevaa tilannetta ja vahingoittaa vakavasti toisen jäsenvaltion etuja, jollei se kykene osoittamaan asianmukaisin tieteellisin arvioin uusien säilyttämistoimenpiteiden tarvetta ja käytettyjen keinojen asianmukaista luonnetta. Komissio toteaa erityisesti kyseisistä keinoista, että kausiluonteinen pyyntikielto laajennetulla vyöhykkeellä on liioiteltu, sillä Yhdistyneen kuningaskunnan tavoite olisi saavutettu erityisesti sivusaaliiden rajoittamista koskevin joustavammin toimenpitein. Toteutettuaan yksipuolisesti moititun toimenpiteen antamatta selityksiä Yhdistynyt kuningaskunta ei ole kyennyt tämän asian käsittelyn aikana perustelemaan toteuttamaansa toimenpidettä ehdottoman välttämättömäksi säilyttämistoimenpiteeksi.

58 Näin ollen on ilmeistä, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan muuttaessaan yksipuolisesti tilannetta, joka on saavutettu yhteisön menettelyssä aikaisemmin sovittujen toimenpiteiden perusteella, ja vahingoittaessaan näin toisen jäsenvaltion etuja osoittamatta toimensa tarpeellisuutta ja kiireellisyyttä Haagin päätöslauselman liitteen VI vaatimusten mukaisesti ja asetuksen (ETY) N:o 101/76 3 artiklan mukaisesti.

Oikeudenkäyntikulut

59 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska vastaaja on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien väliintulijoiden oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan:**

a) ***Mourne Fisheryn osalta*: jättämällä noudattamatta yhteisön oikeudessa määrätyt neuvotteluvelvoitteet syyskuussa 1978 *Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978, N:o 277* -asetuksessa toteutettujen säilyttämistoimenpiteiden osalta, liittämällä kyseisiin toimenpiteisiin tunnustetun säilyttämistarpeen vastaisen poikkeusluvan ja myöntämällä lisäksi kyseisen poikkeusluvan yksipuolisesti Yhdistyneen kuningaskunnan tiettyjä kalastajia suosivin edellytyksin;**

b) ***Mansaaren ja Irlanninmeren vesialueen osalta*: toteuttamalla vuonna 1977 2.8.1977 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1779/77 täytäntöönpanemiseksi annettujen asetusten *Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, N:o 1388* ja *Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, N:o 1389* nojalla ilman asianmukaisia neuvotteluja kalastuslisenssijärjestelmän, jonka yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännöt on jätetty täysin Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten harkintavaltaan ilman, että yhteisön viranomaisilla, toisilla jäsenvaltioilla ja henkilöillä, joita asia koskee, on ollut mahdollisuutta saada oikeudellista varmuutta tosiasiallisesti sovelletusta järjestelmästä; säilyttämällä vuonna 1978 mainitun epävarmuuden tilan toisten jäsenvaltioiden kalastajien kustannuksella;**

muuttamalla *Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978, N:o 1374* -asetuksella samana vuonna yksipuolisesti olemassa olevia suojelutoimenpiteitä toisten jäsenvaltioiden kalastajien kustannuksella ilman yhteisön oikeuden sääntöjen mukaisia neuvotteluja ja osoittamatta, että toteutetun toimenpiteen yksityiskohtaiset säännöt annetussa muodossaan vastaavat todellista ja kiireellistä säilyttämistarvetta;

c) ***"harmaaturskan suojelualueen" osalta*: laajentamalla itään 2° itäiseen pituuspiiriin saakka eli Yhdistyneen kuningaskunnan kalastusvyöhykkeen rajoille saakka harmaaturskan kausiluonteisen pyyntikiellon soveltamisalueen *Norway Pout (Prohibition of Fishing) (N:o 3) (Variation) Order 1978, N:o 1379* -asetuksella ja aiheuttamalla siten toisen jäsenvaltion kalastukselle vakavaa vahinkoa hakematta tältä osin komission hyväksymistä tyydyttävin edellytyksin ja perustelematta toteutettua toimenpidettä ehdottoman välttämättömäksi säilyttämistoimenpiteeksi.**

2) **Yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien väliintulijoiden oikeudenkäyntikulut.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä heinäkuuta 1980.

A. Van Houtte
kirjaaja

H. Kutscher
presidentti