JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
18 päivänä marraskuuta 2003 [1]

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä asiassa on tutkittavana Espanjan kuningaskunnan komission 14.6.2001 antamaa asetusta N:o 1162/2001 [2] (jäljempänä riidanalainen asetus tai asetus N:o 1162/2001) vastaan nostama kumoamiskanne. Riidanalaisessa asetuksessa säädetään toimenpiteistä kummelituskakannan elvyttämiseksi ICES-suuralueilla [3] III, IV, V, VI, VII sekä ICES-alueilla VIII a, b, d ja e sekä niihin liittyvistä edellytyksistä kalastusalusten toiminnan valvomiseksi.

2. Espanjan kuningaskunta katsoo, että riidanalaisen asetuksen oikeudellinen perusta on virheellinen ja että asetuksen antaminen kuuluu neuvoston eikä komission toimivaltaan. Sitä paitsi asetuksen N:o 1162/2001 2 artiklan 2 kohdassa rikotaan syrjintäkiellon periaatetta, koska siinä säädetään tiettyjä aluksia koskevasta poikkeuksesta. Lisäksi on rikottu perusteluvelvollisuutta, koska komissio ei ole esittänyt, miksi poikkeussäännös on annettu.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

3. Yhteisön politiikka kalakantojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi perustuu vuosittain vahvistettaviin "suurimpiin sallittuihin saaliisiin" (TAC, joka tulee englanninkielisestä käsitteestä "Total Allowable Catches" tai ranskankielisestä käsitteestä "Totaux Admissibles des Captures"). Vahvistaminen tapahtuu kalalajeittain ja kalastusalueittain tieteellisten tutkimusten perusteella. TACit jaetaan jäsenvaltioille kiintiöinä.

4. Tämä politiikka jatkaa kalastuksen hoitamisen vallitsevaa perinnettä sellaisena kuin se oli, kun yhteisön kalastuspolitiikka vah-

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — EYVL L 159, s. 4.
3 — ICES = International Council for the Exploration of the Sea.

vistettiin yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmän perustamisesta 25 päivänä tammikuuta 1983 annetulla neuvoston asetuksella [4] (ETY) N:o 170/83. Asetus N:o 170/83 korvattiin myöhemmin yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3760/92 [5] (jäljempänä asetus N:o 3760/92).

5. Asetuksessa N:o 3760/92 säädetään yhteisön kalatalousalan perusasioista. Siinä vahvistetaan muun muassa seuraavat, kutakin kalastusta tai kalastusryhmää koskevat toimenpiteet: perustetaan vyöhykkeitä, joilla kalastustoiminta on joko kiellettyä tai sitä on rajoitettu, rajoitetaan kalastuksen määrää, vahvistetaan pyynnin määrälliset rajat, rajoitetaan merellä vietettyä aikaa ottaen tarvittaessa huomioon kalastusalueiden etäisyys, vahvistetaan sellaisten kalastusalusten lukumäärä ja tyypit, joilla on lupa kalastaa, toteutetaan pyydyksiin ja niiden käyttöön liittyvät tekniset toimenpiteet, vahvistetaan niiden yksilöiden vähimmäiskoko tai -paino, joiden pyynti on sallittu, ja toteutetaan kannustustoimenpiteitä — taloudelliset toimenpiteet mukaan luettuina — valikoivamman kalastuksen edistämiseksi. Asetus N:o 3760/92 korvattiin neuvoston 20.12.2002 antamalla asetuksella N:o 2371/2002, [6] joka tuli voimaan 1.1.2003.

6. Sen jälkeen kun ICES totesi marraskuussa 2000 kummelituskakannan pienentyneen, neuvosto ja komissio vahvistivat 14. ja 15.12.2000 pidetyssä kalastusta koskevassa neuvoston kokouksessa, että on tehtävä kiireellisesti suunnitelma kannan säilyttämisestä. Komissio antoi 14.6.2001 riidanalaisen asetuksen sen asetuksen N:o 3760/92 15 artiklan perusteella, jossa säädetään seuraavaa:

"1. Sellaisten vakavien ja odottamattomien häiriöiden sattuessa, jotka ovat omiaan vaarantamaan kalavarojen säilyttämisen, komissio päättää jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan tarvittavista, enintään kuusi kuukautta kestävistä toimenpiteistä. Toimenpiteistä ilmoitetaan jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille, ja niitä on sovellettava välittömästi.

2. Jos komission käsiteltäväksi on saatettu jonkin jäsenvaltion pyyntö, komissio tekee ratkaisunsa asiasta kymmenen työpäivän määräajassa.

3. Jäsenvaltiot voivat saattaa komission tekemän päätöksen neuvoston käsiteltäväksi 1 kohdan mukaisesti kymmenen työpäivän kuluessa päätöksen tiedoksiantamisesta.

4. Neuvosto voi päättää asiasta toisin yhden kuukauden kuluessa."

4 — EYVL L 24, s. 1.

5 — EYVL L 389, s. 1.

6 — Elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa 20 päivänä joulukuuta 2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002 (EYVL L 358, s. 59).

7. Asetuksen N:o 1162/2001 neljännessä perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:

"Nuorten kummelituriskien joutumista saaliiksi on rajoitettava viipymättä seuraavilla toimenpiteillä:

— kummelituriskan pyyntiin käytettävien vedettävien verkkojen silmäkokoa on suurennettava viipymättä, mitä varten on poikettava kalavarojen säilyttämisestä nuorten meren eliöiden suojelemiseksi toteutettavien teknisten toimenpiteiden avulla 30 päivänä maaliskuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 850/98,[7] sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 973/2001,[8] liitteissä I ja II säädetyistä vedettävien pyydysten silmäkokoa koskevista edellytyksistä, ja

— on rajattava maantieteellisiä alueita, joilla esiintyy runsaasti nuoria kummelituriskia, ja säädettävä, että näillä alueilla saadaan kalastaa vedettävillä verkoilla ainoastaan, jos käytettävät verkot ovat suurisilmäisiä, ja

— on vahvistettava lisäedellytyksiä, joilla varmistetaan, että nuorten kummelituriskien joutuminen puomitroolien saaliiksi vähenee."

8. Asetuksen N:o 1162/2001 1 artiklan mukaan asetusta sovelletaan ICES-suuralueilla V ja VI sekä ICES-alueilla VII b, c, f, g, h, j ja k sekä VIII a, b, d ja e toimiviin kalastusaluksiin.[9]

9. Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Sen estämättä, mitä asetuksen (EY) N:o 850/98 4 artiklan 4 kohdassa ja 15 artiklassa säädetään, kummelituriskan (Merluccius merluccius) saaliit aluksella, jolla on jokin silmäkooltaan 55–99 millimetriä oleva vedettävä pyydys, eivät saa ylittää 20:tä prosenttia aluksella pidettyjen meren eliöiden kokonaissaaliista.

2. Edellä olevan 1 kohdan edellytyksiä ei sovelleta pituudeltaan alle 12-metrisiin aluksiin, jotka palaavat satamaan vuorokauden kuluessa viimeisimmän satamasta lähtönsä jälkeen."

7 — EYVL L 125, s. 1.

8 — EYVL L 137, s. 1.

9 — Maantieteellisen soveltamisalan määrittely poikkeaa tältä osin asetuksen otsikosta, joka luo olettaman, että säännös koskisi myös ICES-alueita III ja IV (Pohjan- ja Itämeri).

10. Riidanalaisen asetuksen 3 ja 4 artiklassa säädetään, millaisia verkkoja ja verkon osia ei saa käyttää pyyntiin. Asetuksen 5 artiklassa vahvistetaan tietyt maantieteelliset alueet ja edellytykset, joilla noilla alueilla saa kalastaa. Lisäksi asetus sisältää toteutus- ja valvontasäännöksiä.

11. Espanjan kuningaskunta käytti hyväkseen asetuksen N:o 3760/92 15 artiklan 3 kohdassa säädettyä mahdollisuutta ja esitti 22.6.2001 neuvostolle asetusta N:o 1162/2001 koskevan muutosehdotuksen, jonka mukaan asetuksen 2 artiklan 2 kohta tulisi poistaa. Neuvosto hylkäsi tämän ehdotuksen 20.7.2001 pidetyssä istunnossaan.

12. Espanjan kuningaskunta nosti 2.8.2001 asetuksen N:o 1162/2001 kumoamista koskevan kanteen.

III Asianosaisten vaatimukset

13. Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa toimenpiteistä kummeliturskakannan elvyttämiseksi ICES-suuralueilla III, IV, V, VI ja VII sekä ICES-alueilla VIII a, b, d ja e sekä niihin liittyvistä edellytyksistä kalastusalusten toiminnan valvomiseksi 14 päivänä kesäkuuta 2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1162/2001

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen perusteettomana

2) velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Asianosaisten lausumat

A *Virheellistä oikeudellista perustaa ja komission puuttuvaa toimivaltaa koskeva väite*

1. Espanjan kuningaskunta

15. Espanjan hallitus esittää, että asetuksella on väärä oikeudellinen perusta. Asetuksen N:o 3760/92 15 artiklan 1 kohdan sanamuodosta käy sen mukaan ilmi, että seuraa-

vien edellytysten tulee täyttyä samanaikaisesti, jotta komissio voi säätää kyseessä olevista toimenpiteistä. Kyse on oltava vakavista ja odottamattomista häiriöistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan kalavarojen säilyttämisen. Komission määräämien toimenpiteiden tulee olla tarpeellisia, ja ne voivat olla voimassa enintään kuusi kuukautta. Toimenpiteistä tulee ilmoittaa jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille, ja niitä on sovellettava välittömästi. Kyseessä olevassa tapauksessa nämä edellytykset eivät Espanjan hallituksen mukaan täyty.

16. Vaikka pitäisikin paikkansa, että kummelituriskakannan tila on kriittinen, kuten kalastusneuvosto on 14. ja 15.12.2000 pidetyssä istunnossaan vahvistanut, eivät määrätyt toimenpiteet ole tämän vuoksi ilman muuta tarpeellisia. Asetuksen N:o 3760/92 15 artiklan mukaan komissiolle kuuluva toimivalta mahdollistaa kiireellisten ja epätavallisten toimenpiteiden määräämisen, jotta vakaviin häiriöihin voitaisiin puuttua. Komission riidanalaisella asetuksella säätämät toimenpiteet eivät ole kiireellisiä eivätkä epätavallisia.

17. Komissio antoi asetuksen N:o 1162/2001 vasta 14.6.2001, vaikka kalastusneuvosto vaati sen hyväksymistä jo 15.12.2000. Komissio on siten odottanut kuusi kuukautta ennen kuin se on määrännyt toimenpiteestä, joka teoriassa olisi ollut kiireellinen. Tämä osoittaa, että kyseessä ei todellisuudessa ole ollut kiireellinen toimenpide ja että neuvosto olisi voinut toimia aiemmin. Tässä yhteydessä on muistutettava, että yleinen toimivalta antaa kalastusta koskevia säännöksiä kuuluu neuvostolle EY 37 artiklan mukaisesti ja asetuksen N:o 3760/92 15 artikla merkitsee poikkeusta, johon kiireelliset syyt oikeuttavat. Kun ei ole kyse tällaisesta kiireellisyydestä, tulee neuvoston määrätä toimenpiteistä asetuksen N:o 3760/92 4 artiklan yleisen säännön perusteella. Vaarannettujen kalavarojen suojelemiseksi komission olisi sitä paitsi pitänyt päättää muista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi täydellisestä kalastuskiellosta tietyillä alueilla. Kyseiset määrätyt toimenpiteet eivät ole tarkoituksenmukaisia niillä tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi.

18. Asetuksen N:o 3760/92 15 artiklassa säädetään, että toimenpiteet saavat olla voimassa enintään kuusi kuukautta. Riidanalaisessa asetuksessa ei rajoiteta sen ajallista voimassaoloa ja se on siten sovellettavissa rajattomasti. Tämä on vastoin asetuksen N:o 3760/92 15 artiklaa, mistä voidaan päätellä, että tämä säännös ei muodosta riittävää oikeudellista perustaa riidanalaisen toimenpiteen määräämiselle.

2. Komissio

19. Komissio esittää vastineessaan, että biologiselta kannalta katsottuna paras mahdollinen tapa elvyttää kalakantoja on kieltää

kalastus kokonaan. On kuitenkin otettava huomioon, että turskaa ja kummelituskaa saadaan saaliiksi sekakalastuksessa, joten turskan ja kummelituskan kalastuksen kieltäminen kokonaan merkitsee siksi myös monien muiden lajien kalastuksen kieltämistä. Täydellisellä kalastuskiellolla on vakavia sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Sen vuoksi on etsittävä vaihtoehtoisia keinoja, jotka toisaalta vähentävät turska- ja kummelituskakantaan kohdistuvia kalastuspaineita mutta toisaalta sallivat muiden lajien kalastuksen niin laajana kuin mahdollista.

20. Asetuksen N:o 3760/92 15 artiklan mukaan komissiolla on laaja harkinta- ja toimenpidevalta. Sen on todettava, onko kyse vakavista ja odottamattomista häiriöistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan kalavarojen säilyttämisen, mikä merkitsee taloudellisesti ja tieteellisesti monimutkaisen tilanteen arviointia. Säännöksen sanamuodon mukaan komissio päättää tarvittavista toimenpiteistä, mikä merkitsee, että se voi määrätä kaikenlaisia toimenpiteitä, jotka se katsoo tarpeellisiksi konkreettisessa tilanteessa. Asetuksen 15 artiklassa ei mainita kiireellisiä ja epätavallisia toimenpiteitä, jotka Espanjan kuningaskunta mainitsee. Komission mukaan kyseessä olevat toimenpiteet ovat tarpeellisia, että voidaan vaikuttaa kummelituskakantojen kriittiseen tilanteeseen.

21. Asetuksen antamiseen kulunut aika on komission mukaan yksinkertaisesti selitettävissä ja perusteltavissa. Kummelituskakannan kriittinen tila kyseessä olevilla alueilla tuli tietoon marraskuussa 2000. Voidakseen antaa asetuksen tarvittavista toimenpiteistä komissio kutsui koolle kaksi tätä ongelmaa käsittelevää tieteellistä kokousta, yhden tammikuussa 2001 Espanjassa ja toisen helmikuussa 2001 Brysselissä. Tämän jälkeen komissio on vielä neuvotellut epävirallisesti asiassa osallisena olevien tahojen sekä tieteenharjoittajien kanssa.

22. Komissio toteaa riidanalaisen asetuksen ajallisesta voimassaolosta, että siitä on säädetty asetuksen N:o 3760/92 15 artiklassa siten, että pisin voimassaoloaika on kuusi kuukautta. Mikään riidanalaisen asetuksen säännöksistä ei ole ristiriidassa tämän säännöksen kanssa. Päinvastoin, komissio on yhä uudelleen painottanut toimenpiteiden ajallisesti rajoitettua luonnetta, näin esimerkiksi 12 päivänä kesäkuuta 2001 annetussa komission tiedonannossa neuvostolle ja Euroopan parlamentille turska- ja kummelituskakantojen elvyttämisestä yhteisön vesialueilla sekä niihin rajoittuvilla vesialueilla. [10]

3. Arviointi

23. EY 37 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan neuvostolla on lainsää-

10 — Asiakirja KOM(2001) 326 lopullinen.

däntövalta maatalousalalla, johon myös kalastus kuuluu. Neuvosto antaa asetuksen N:o 3760/92 15 artiklassa komissiolle toimivallan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, kun on kyse sellaisista vakavista ja odottamattomista häiriöistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan kalavarojen säilyttämisen.

24. Jotta komissio voi 15 artiklan mukaan ryhtyä toimenpiteisiin, seuraavien edellytysten on täytyttävä. Ensiksikin kyse on oltava vakavista ja odottamattomista häiriöistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan kalavarojen säilyttämisen. Toiseksi komission määräämien toimenpiteiden tulee olla tarpeellisia, ja kolmanneksi ne eivät saa olla voimassa pitempään kuin kuusi kuukautta. Toimenpiteistä tulee sitä paitsi ilmoittaa jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille. Seuraavassa tarkastellaan, täyttääkö riidanalainen asetus edellä mainitut edellytykset.

25. Kuten asetuksen N:o 1162/2001 ensimmäisissä perustelukappaleissa esitetään, kansainvälinen merentutkimusneuvosto (ICES) totesi marraskuussa 2000, että kummeliturskakanta ICES-suuralueilla III, IV, V, VI ja VII sekä ICES-alueilla VIII, b, d ja e on vakavassa vaarassa romahtaa, ja että suurin osa kyseisestä kummeliturskakannasta elää ICES-suuralueilla V, VI ja VII sekä ICES-alueilla VIII a, b, d ja e. Tämän seurauksena komissio ja neuvosto vahvistivat neuvoston kokouksessa 14. ja 15.12.2000, että on kiireellisesti määrättävä toimenpiteistä tämän kummeliturskakannan elvyttämiseksi.

26. Kuten komissio esitti 12.6.2001 antamassaan tiedonannossaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille, [11] kannan elvytyssuunnitelmissa on kuitenkin kyse toimenpiteistä, jotka ovat voimassa pidemmän ajanjakson. "Niiden tavoitteena on palauttaa kutevan kannan biomassa tasolle, jolla kantojen täydentymistä ei tieteellisen tiedon valossa enää voi pitää uhattuna." [12] Komissio toteaa tiedonannon sivulla 6, että "edes tässä kriisitilanteessa jäsenvaltiot eivät kyenneet sopimaan toimenpiteistä, jotka olisivat olleet lähempänä tieteellisiä lausuntoja. Komissio aikoo lähiaikoina toteuttaa turska- ja kummeliturskakantojen elvyttämiseksi lisätoimenpiteitä, jotka sillä on käytettävissään neuvoston asetusten (EY) N:o 3760/92 ja (EY) N:o 850/98 nojalla".

27. Näistä esityksistä käy selvästi ilmi, että kiistanalaisen asetuksen säätämiselle asetettu ensimmäinen edellytys täyttyy, koska on ollut kyse vakavista ja odottamattomista häiriöistä,

11 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.

12 — Asiakirja KOM(2001) 326 lopullinen, mainittu edellä alaviitteessä 10, s. 4.

jotka ovat omiaan vaarantamaan kalavarojen säilyttämisen.

28. Häiriöt olivat vakavia, koska kansainvälinen merentutkimusneuvosto oli todennut, että kummelisturskakanta oli vaarassa romahtaa. Kun jokin kanta on vaarassa romahtaa, ei sillä yleensä ole mahdollisuuksia uusiutua itsestään. On ryhdyttävä nopeasti tuntuviin toimenpiteisiin; tavanomaiset elvyttämistoimenpiteet eivät enää ole riittäviä, koska jokainen viivästys voi aiheuttaa korjaamattomia vahinkoja.

29. Se tosiasia, että ensimmäisten varoitusten ja riidanalaisen asetuksen säätämisajankohdan välillä on kulunut noin kuusi kuukautta, ei tarkoita sitä, että kyse ei ole ollut vakavista häiriöistä. On päinvastoin todennäköistä, että tilanne on tällä aikavälillä entisestään kärjistynyt.

30. Kun on jo olemassa merkkejä vakavasta häiriöstä, ei komissiota voida syyttää siitä, että se ennen sellaisen suojatoimenpiteen säätämistä, joka asettaa rajoituksia useille taloudellisille tahoille, aluksi selvittää tilannetta asiantuntijoita kuulemalla. Tämä pätee joka tapauksessa silloin, kun — kuten nyt — tällä tavoin ei menetetä liikaa aikaa.

31. Asetuksen N:o 3760/92 15 artiklassa sidotaan komission toimivalta puuttua tilanteeseen siihen, että esiintyneet häiriöt ovat odottamattomia. Tämän säännöksen tarkoitus on, että neuvostolle jää ennalta havaittavissa olevien häiriöiden suhteen tarpeeksi aikaa reagoida häiriöihin säätämällä hoitosuunnitelmista tai vahvistamalla pyyntimäärät asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan mukaan. Vain silloin, kun tähän ei jää aikaa, komission tulee toimia.

32. Asian tilaa kuvaavaa käsitettä "odottamaton" ei saa kuitenkaan tulkita suppeasti silloin, kun korjaamattomat vahingot uhkaavat. Komissiolle asetuksen N:o 3760/92 15 artiklassa annettujen erityisvaltuuksien tarkoituksena on nimittäin vaarannettujen kalakantojen suojelu ja näin ollen ympäristönsuojelun takaaminen, kuten EY 6 artiklassa määrätään, joka koskee myös kalastuspolitiikkaa. EY 6 artiklan valossa häiriö on katsottava odottamattomaksi aina, kun neuvosto ei toimenpiteiden tarpeellisuudesta huolimatta kykene itse toteuttamaan niitä ajoissa. Tässä tilanteessa ei ole merkityksellistä, miksi neuvosto ei ole voinut toimia ajoissa. Peruste tälle voi olla se, että tilanne on huonontunut hyvin nopeasti, tai myös se, että neuvosto ei ole poliittisten erimielisyyksien vuoksi saanut aikaan päätöstä.

33. Kyseessä olevassa tapauksessa neuvosto ei toiminut, vaikka se itse totesi toimenpiteen tarpeellisuuden. Tämän vuoksi komissio on voinut asetuksen N:o 3760/92 15 artiklan mukaista toimivaltaansa käyttäen reagoida kummelitursakakantaa uhkaavaan romahdukseen väliaikaisella toimenpiteellä.

34. Espanjan kuningaskunta syyttää komissiota siitä, että asetuksen voimassaoloaikaa ei ole määrätty. Pitää paikkansa, että riidanalaisessa asetuksessa ei ole sellaista säännöstä, jossa määrätään, että asetuksen voimassaolo päättyy viimeistään kuusi kuukautta voimaantulonsa jälkeen.

35. Asetuksen N:o 3760/92 15 artiklan 1 kohdan toimivaltamääräyksestä seuraa kuitenkin, että siihen perustuvat toimenpiteet voivat olla voimassa enintään kuusi kuukautta. Kun riidanalaista asetusta tulkitaan toimivaltamääräys huomioon ottaen, voidaan siitä johtaa kuuden kuukauden määräaikainen voimassaolo.

36. Komissio olisi myös voinut toteuttaa toimivaltamääräykseen perustuvan vaatimuksen toimenpiteen voimassaoloajasta siten, että se olisi nimenomaisesti kumonnut antamansa säädöksen uudella oikeustoimella ennen kuuden kuukauden määräajan umpeutumista.

37. Komissio ei tosin ole muodollisesti kumonnut riidanalaista asetusta, mutta se on ennen kuuden kuukauden määräajan kulumista ryhtynyt uudelleen toimenpiteisiin ja antanut asetuksen N:o 2602/2001. [13] Komissio on kuitenkin julistanut tämän asetuksen mitättömäksi ennen sen säädettyä voimaantuloa 1.3.2002. [14] Tuon asetuksen tilalle tuli asetus N:o 494/2002. [15] Se sisältää olennaisilta osin samat rajoituksen kuin riidanalainen asetus, mutta perustuu asetuksen N:o 850/98 [16] 45 artiklaan, joka ei asetuksen N:o 3760/92 15 artiklasta poiketen sisällä säännöstä suojatoimenpiteiden määräaikaisuudesta. Asetus N:o 494/2002 tuli voimaan 1.3.2002, siis välittömästi riidanalaisen asetuksen ratkaisevien säännösten voimassaolon jälkeen (kuusi kuukautta 1.9.2001–28.2.2002).

13 — Teknisistä lisätoimenpiteistä kummelitursakakannan elvyttämiseksi ICES-suuralueilla III, IV, V, VI ja VII sekä ICES-alueilla VIII a, b, d ja e 27 päivänä joulukuuta 2001 annettu komission asetus (EY) N:o 2602/2001 (EYVL L 345, s. 49).

14 — Komissio esittää 19.2.2002 julkaistussa tiedonannossaan, että "koska edellä mainittu asetus [N:o 2602/2001] annettiin ilman hallintokomitean lausuntoa (toisin kuin johdanto-osan 7 perustelukappaleessa väitetään) ja koska se on tämän vuoksi laiton siitä syystä, että siihen sisältyy olennainen menettelyvirhe, tekstillä, jonka otsikkona on (Komission asetus (EY) N:o 2602/2001, annettu 27 päivänä joulukuuta 2001, teknisistä lisätoimenpiteistä kummelitursakakannan elvyttämiseksi ICES-suuralueilla III, IV, V, VI ja VII sekä ICES-alueilla VIII a, b, d ja e), ei voi olla minkäänlaisia vaikutuksia ja olisi katsottava, ettei kyseistä tekstiä ole koskaan julkaistu". (EYVL L 47, s. 21).

15 — Teknisistä lisätoimenpiteistä kummelitursakakannan elvyttämiseksi ICES-suuralueilla III, IV, V, VI ja VII sekä ICES-alueilla VIII a, b, d ja e 19 päivänä maaliskuuta 2002 annettu komission asetus (EY) N:o 494/2002 (EYVL L 77, s. 8).

16 — Mainittu edellä alaviitteessä 7.

38. Komissio viittaa asetuksen N:o 494/2002 kolmannessa, neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa siihen, että asetuksessa N:o 1162/2001 säädetyt tekniset toimenpiteet ovat voimassa ainoastaan 1.3.2002 asti ja että sen vuoksi vaaditaan muita ylimenotoimenpiteitä siihen saakka, kunnes neuvosto on päättänyt toimenpiteistä.

39. Näillä perusteilla on todettava, että asetus N:o 1162/2001 ei ole vastoin asetuksen N:o 3760/92 15 artiklan 1 kohtaa sen vuoksi, että se ei sisällä nimenomaista määräaikaa. Komissio on ottanut huomioon oikeudellisessa perustassa säädetyn ajallisen toimivallan rajoituksen etenkin siten, että se on korvannut riidanalaisen asetuksen uusilla säännöksillä ennen kuuden kuukauden määräajan päättymistä.

B Syrjintäkiellon rikkomista koskeva väite

1. Espanjan kuningaskunta

40. Espanjan hallitus katsoo, että komissio on rikkonut syrjintäkieltoa riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan säännöksellä. Tässä säännöksessä säädetään nimittäin, että 2 artiklan 1 kohdan säännöksiä "ei sovelleta pituudeltaan alle 12-metrisiin aluksiin, jotka palaavat satamaan vuorokauden kuluessa viimeisimmän satamasta lähtönsä jälkeen". Tällä perusteella noihin aluksiin ei sovelleta 1 kohdassa säädettyjä rajoituksia silmäkoosta tai aluksella pidettävästä kokonaissaaliin määrästä.

41. Tällainen erilainen kohtelu on syrjivää espanjalaisia kalastajia kohtaan muiden jäsenvaltioiden kalastajiin verrattuna. Poikkeussääntö on melkein ainoastaan tai vähintäänkin suurimmaksi osaksi vahingollinen espanjalaiselle laivastolle. Alueilla, joita asetus koskee, kalastavat vain espanjalaiset alukset, joiden pituus on yli 12 metriä ja jotka tekevät yli vuorokauden mittaisia matkoja. Tämä johtuu siitä, että kalastusalueet sijaitsevat pitkien välimatkojen päässä Espanjan rannikolta. Muiden jäsenvaltioiden laivastot muodostuvat sen sijaan aluksista, joiden pituus on alle 12 metriä, ja ne voivat siten hyötyä poikkeussäännöstä.

42. Espanjan laivaston syrjivä kohtelu ei ole objektiivisesti perusteltua, kun verkkojen silmäkokojen ja laivojen pituuden välillä ei ole mitään yhteyttä. Sitä paitsi pienet alukset, jotka tekevät vain lyhyitä matkoja, kalastavat rannikon tuntumassa, missä on erityisen paljon nuorten kalojen keskittymiä. Tämä

vahingoittaa vaarannettua kantaa enemmän ja suoremmin. Komission tehtävä on näin ollen osoittaa, että erilainen kohtelu on objektiivisista syistä perusteltua.

2. Komissio

43. Komissio esittää vastineessaan, että se on saanut tietää ennen riidanalaisen asetuksen antamista, että pienten alusten tilanne on erityinen. Nämä alukset harjoittavat pienimuotoista kalastusta eikä niillä ole mahdollisuutta siirtyä kauemmaksi rannikkoalueilta, joilla ne normaalisti kalastavat. Sitä paitsi ei ole ennustettavissa, mistä niiden saaliit koostuvat. Kun niihin sovelletaan 2 artiklan 1 kohtaa, tulee niiden verkkojen silmäkoon olla yli 100 mm. Tämä tarkoittaisi suurempia investointeja, mutta myös huomattavia tappioita muiden kalalajien pyynnissä.

3. Arviointi

44. Kuvatut ominaisuudet ovat täysin erilaisia kuin espanjalaisen laivaston ominaisuudet, koska jälkimmäinen koostuu suurimmaksi osaksi suurista aluksista, joiden keskimääräinen paino on 250 tonnia ja pituus yli 30 metriä. Tuollaisia aluksia ei voi verrata pieniin aluksiin, joiden hyväksi riidanalaisessa asetuksessa on poikkeussäännös. Poikkeussäännös ei tarkoita espanjalaisen laivaston syrjintää. Ei ole näytetty, että espanjalainen laivasto olisi ainoa jäsenvaltioiden laivaston joukossa, jolla ei ole yhtään alle 12 metrin pituista alusta. Myös ranskalainen, irlantilainen, alankomaalainen tai belgialainen laivasto on samankaltaisessa tilanteessa.

45. Sitä paitsi se osuus, joka pienillä aluksilla on kokonaissaaliista, on merkityksetön kalakantojen elvyttämistavoitteen kannalta. Tämä koskee myös nuorten kalojen pyyntiä, koska suuret alukset osallistuvat siihen pieniä huomattavasti enemmän. Espanjan huomautus siitä, että rannikkoalueilla esiintyy suurimpia nuorten kalojen keskittymiä, on vailla perustaa. Nuorten kalojen jakaantuminen vaihtelee ja niitä esiintyy suuremmassa määrin sekä rannikon lähellä että kauempana sijaitsevilla alueilla. Tämän vuoksi nuorten kalojen kalastus koskee kaikkia aluksia samalla tavoin.

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyse on syrjinnästä, kun toisiinsa verratta-

vissa olevista asioista säädetään eri tavoin tai erilaisista asioista säädetään samalla tavoin.[17] Tässä yhteydessä on näin ollen syytä kysyä, viittaako Espanjan hallitus väitteessään tosiasiallisesti toisiinsa verrattavissa oleviin tilanteisiin.

47. Espanjan hallitus tukeutuu olennaisilta osin perusteluun, jonka mukaan espanjalaista laivastoa syrjitään, koska rajoitukset koskevat suurempia espanjalaisia kalastusaluksia, eivätkä pienemmät alukset hyödy pienimuotoisen kalastuksen hyväksi säädetystä poikkeuksesta. Kyseessä olevat alueet ovat nimittäin niin kaukana Espanjan rannikosta, että pienimuotoista kalastusta harjoittavat espanjalaiset kalastajat eivät pääse niille alueille.

48. Kyseessä olevan kanteen arvioimiseksi täytyy aluksi tarkastella maantieteellistä tilannetta alueilla, joita riidanalainen asetus koskee. Asetuksen 1 artiklan mukaan se on voimassa ICES-suurialueilla V ja VI sekä ICES-alueilla VII b, c, f, g, h, j ja k sekä VIII a, b, d ja e. Soveltamisala ulottuu näin ollen Islannin, Irlannin, Ison-Britannian ja Ranskan Atlantin puoleisen rannikon alueille. Asetus ei sovellu Espanjan ja Portugalin edustalla sijaitseviin ICES-alueisiin VIII c ja IX a ja b, eli noilla alueilla kummelituskaa voidaan kalastaa rajoituksitta. Noin puolet Espanjalle vuonna 2001 vahvistetusta kummelituskan kalastuskiintiöstä täyttyy pyynnistä alueilla, joista ei säädetä asetuksessa.[18]

49. Kun verrataan yli 12 metriä pitkien, Espanjan laivastoon kuuluvien alusten tilannetta muiden jäsenvaltioiden samankokoisiin aluksiin, voidaan nähdä, etteivät espanjalaiset alukset ole huonommassa asemassa. Asetuksen kattamilla alueilla niitä koskevat samat rajoitukset silmäkoon, verkkojen ominaisuuksien ja saaliin koostumuksen suhteen kuin muiden maiden lippujen alla kulkevia aluksia. Kokonaisuutta tarkasteltaessa voidaan jopa sanoa, että tämän kokoluokan espanjalaiset alukset ovat paremmassa asemassa, koska Espanjan rannikon lähellä sijaitsevat ICES-alueet eivät kuulu riidanalaisen asetuksen soveltamisalaan.

50. Mikäli tarkastellaan ainoastaan espanjalaisia pienimuotoisen kalastuksen harjoitta-

17 — Vrt. asia 283/83, Racke, tuomio 13.11.1984 (Kok. 1984, s. 3791, 7 kohta); asia C-311/97, Royal Bank of Scotland, tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2651, 26 kohta) ja asia C-120/99, Italia v. neuvosto, tuomio 25.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7997, 80 kohta).

18 — Pyyntikiintiöiden jakamisesta yksittäisille jäsenvaltioille vuodeksi 2001 ks. 15.12.2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2848/2000 (EYVL L 334, s. 1).

jia, eli kalastajia, jotka käyttävät alle 12 metriä pitkiä aluksia, huomataan, että myöskään he eivät ole huonommassa asemassa kuin muiden jäsenvaltioiden pienimuotoisen kalastuksen harjoittajat. On tosin osoitettavissa, että espanjalaiset kalastajat eivät juurikaan hyödy asetuksen N:o 1162/2001 2 artiklan 2 kohdassa säädetystä poikkeuksesta, koska heidän kotisatamansa sijaitsevat liian kaukana kyseessä olevista kalastusalueista. Tämä ei kuitenkaan johda syrjintään, sillä ne Atlantin valtamereen rajoittuvat Espanjan rannikon vesialueet, jotka tulevat kyseeseen pienimuotoisen kalastuksen osalta, eivät ylipäätään kuulu asetuksen N:o 1162/2001 soveltamisalaan. Kun kieltoa ei ole voimassa (alle 12-metrisille aluksille), ei siitä myöskään voi olla poikkeuksia. Espanjalaiset kalastajat voivat muutenkin kalastaa rajoituksetta perinteisillä kalastusalueillaan. Ranskalaiset, isobritannialaiset tai irlantilaiset pienimuotoisen kalastuksen harjoittajat eivät sitä vastoin voisi, ellei poikkeussäännös olisi heidän osaltaan voimassa, koska asetus soveltuu heidän valtioidensa rannikkoalueisiin.

51. Komissio on säätänyt Espanjan arvosteleman poikkeussäännöksen, jotta pienimuotoisen kalastuksen harjoittajat, joita rajoitukset muutoin koskisivat, saisivat sosiaalisin perustein suojaa toimenpiteitä vastaan. Mikäli asetusta sovellettaisiin myös heihin, heidän olisi toteutettava suurempia investointeja ja kärsittävä pyyntitappioista, mikä tarkoittaisi pienimuotoisen kalastuksen harjoittajille erityistä taloudellista rasitusta. Espanjassa harjoitettavaa pienimuotoista kalastusta rajoitukset eivät sen sijaan alun perinkään ole koskeneet.

52. Poikkeussäännös johtaa kuitenkin pienimuotoisen kalastuksen harjoittajien suosimiseen suhteessa suurempien kalastusalusten omistajiin, riippumatta niiden kansallisuudesta, niin kauan kuin ne harjoittavat kalastusta riidanalaisen asetuksen maantieteellisillä soveltamisalueilla. Se koskee kuitenkin erilaisia tilanteita, joista voidaan siksi myös säätää eri tavoin. Toisaalta komission mukaan pyyntirajoitukset vaikuttavat vahvemmin pienimuotoiseen kalastukseen kuin "teolliseen" kalastukseen, eikä Espanjan hallitus ole vastustanut tätä näkökantaa. Toisaalta pienimuotoisella kalastuksella on vain vähäinen osuus kokonaispyynnistä.

53. Tähän on lisättävä, että pienimuotoisen kalastuksen harjoittajien oman edun mukaista on suojella kalakantoja heidän kalastusalueillaan ja sen vuoksi heidät on otettava huomioon myös kannan elvyttämisessä. Heidän rajoitetun toimintasäteensä vuoksi heidän ei nimittäin ole mahdollista — toisin kuin suurempien kalastusalusten omistajille — siirtyä kalakannan romahdettua muille alueille.

54. On joka tapauksessa harkittava, ovatko poikkeuksen perusteet epäasianmukaisia tai johtavatko ne välillisesti espanjalaisten kalastajien syrjintään.

55. Komission vastauksesta yhteisöjen tuomioistuimelle käy ilmi, että kyseessä olevien alle 12 metriä pitkien alusten kokonaismäärä jakaantuu seuraavasti: 33,8 prosenttia kuuluu Espanjan, 28,8 prosenttia Ranskan, 11,2 prosenttia Irlannin ja 26,2 prosenttia Iso-Britannian lipun alle. Espanjalaisten pienimuotoisen kalastuksen harjoittajien osuus pienimuotoisen kalastuksen harjoittajien kokonaispyynnistä on vain 15,8 prosenttia, kun taas ranskalaisten osuus on 44,7 prosenttia, irlantilaisten 12,8 prosenttia ja isobritannialaisten 26,7 prosenttia. Tästä seuraa, että espanjalaiset alle 12 metriä pitkät kalastusalukset ovat keskimäärin pienempiä — ja kuten komission antamista tiedoista ilmenee — myös heikommin motorisoituja kuin muista kyseessä olevista jäsenvaltioista peräisin olevat kalastusalukset. Espanjan hallitus ei ole kuitenkaan esittänyt, missä suhteessa komissio olisi käyttänyt väärin harkintavaltaansa antaessaan poikkeussäännöksen ja näin ollen syrjinyt espanjalaista kalastuslaivastoa.

56. Riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeus ei siis tarkoita sitä, että toisiinsa verrattavia tilanteita säänneltäisiin eri tavoin, eikä sillä sen vuoksi syrjitä espanjalaisia kalastajia.

57. Syrjintäkiellon yhteydessä Espanjan hallitus esittää samalla, että suhteellisuusperiaatetta on rikottu.

58. Asetuksen N:o 3760/92 15 artiklassa säädetään, että komissiolla on toimivalta säätää "tarvittavista" toimenpiteistä, eli riidanalaisen asetuksen tulee vastata suhteellisuusperiaatetta, kuten EY 5 artiklan 3 kohdassa määrätään kaikkien yhteisön toimielinten toiminnasta. Tämä tarkoittaa, että yhteisön toimielinten toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista niillä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi. Kun on mahdollista valita useista tarkoituksenmukaisista toimenpiteistä, on valittava vähiten rajoittava; lisäksi toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. [19]

59. Arvioitaessa näitä periaatteita on otettava huomioon, että yhteisön lainsäätäjällä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan laaja harkintavalta sellaisissa tapauksissa, joissa sen on arvioitava monitahoista taloudellista tilannetta, jollainen on kyseessä yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan alalla. Yhteisöjen tuomioistuimen on tämän vuoksi harkintavallan käyttöä valvoessaan tutkittava ainoastaan sitä, onko toimielin toimivaltaansa käyttäessään selvästi ylittänyt toimivaltansa tai onko se tehnyt ilmeisen virheen tai käyttänyt väärin harkintavaltaansa. [20]

19 — Asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 13 kohta); asia C-101/98, UDL, tuomio 16.12.1999 (Kok. 1999, s. I-8841, 30 kohta) ja yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2569, 62 kohta).

20 — Vrt. etenkin asia 113/88, Leukhardt, tuomio 27.6.1989 (Kok. 1989, 1991, 20 kohta); asia C-4/96, NIFPO ja Northern Ireland Fishermen's Federation, tuomio 19.2.1998 (Kok.1998, s. I-681, 41 ja 42 kohta); asia C-179/95, Espanja v. neuvosto, tuomio 5.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6475, 29 kohta) ja edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Italia v. neuvosto, 44 kohta.

60. Espanjan kuningaskunta riitauttaa ensinnäkin toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden ja esittää, että kalastusalusten koon ja verkkojen silmäkoon välillä ei ole asiallista yhteyttä. Sitä paitsi nuoria kaloja esiintyy etenkin rannikkovesistöissä, joissa kalastus on riidanalaisen asetuksen mukaan sallittua pienimuotoisen kalastuksen harjoittajille.

61. Komissiolla on toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta arvioidessaan laaja harkintavalta. Espanjan hallituksen on näytettävä, että komission toimenpide on ollut ilmeisen epätarkoituksenmukainen.

62. Komissio vastaa Espanjan hallitukselle, että pienimuotoisen kalastuksen harjoittajien hyväksi säädetty poikkeus ei aseta kyseenalaiseksi vaarannetun kannan suojelemisen päämäärän saavuttamista. Puhtaasti biologiselta kannalta katsottuna täysi kalastuskielto olisi paras keino kantojen elvyttämiseksi. Parempaan asemaan asetetun pienimuotoisen kalastuksen vähäisten pyyntimäärien (noin 4 % kokonaispyynnistä) vuoksi kannan suojelu toteutuu riittävässä määrin poikkeussäännöksestä huolimatta.

63. Espanjan hallitus on tosin kiistänyt kokonaan komission antamat tiedot pienimuotoisen kalastuksen osuudesta kummeliturskien pyyntimääriin. Koska Espanjan hallituksella on todistustaakka toimenpiteen epätarkoituksenmukaisuudesta, ei riitauttaminen riitä, vaan sen olisi pitänyt osoittaa, että komissiolla on ollut virheelliset taustatiedot asiasta.

64. Komissio on lisäksi esittänyt vakuuttavasti, että alusten koko on tarkoituksenmukainen ja yleinen peruste pienimuotoisen kalastuksen määrittelemiseksi.

65. Komissio on lopuksi kiistänyt Espanjan esityksen siitä, että suojeltavat nuoret kalakannat esiintyisivät ensisijaisesti rannikkovesistöissä. Espanjan hallitus on esityksensä tueksi esittänyt vastauksessaan erilaisia asiakirjoja vuosilta 1997—2000, joihin nuoret kalakannat on merkitty. Se ei ole kuitenkaan esittänyt vakuuttavasti, missä määrin nämä kannat ovat vaarassa riidanalaisen asetuksen vuoksi ja kuinka asetus tämän vuoksi olisi kalakantojen suojelun päämäärän tavoittamisen suhteen täysin epätarkoituksenmukainen. Tämä näyttö puuttuu etenkin sen vuoksi, koska pienimuotoisen kalastuksen harjoittajilla on ainoastaan pieni osuus pyydystettävästä enimmäismäärästä.

66. Tämän vuoksi ei käy ilmi, että komission tarkoituksenmukaisuusarviointi olisi ollut ilmeisen virheellinen.

67. Komissio on rajoittanut verkkokokoa ja kummelituskan osuutta pyydystettävästä enimmäismäärästä sekä säätänyt, etteivät nuo rajoitukset koske pienimuotoisen kalastuksen harjoittajia. Se on näin ollen valinnut lievemmän keinon kuin kalastuksen kieltäminen kokonaan ja rajoittanut toimenpiteensä siihen, mikä on ollut tarpeellista tavoitteen saavuttamiseksi.

68. Riidanalainen asetus on suppeasti tulkittuna myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Komission täytyi toimenpiteen säätämisellä sovittaa yhteen useampien päämäärien toteuttaminen. Toimenpide palvelee etupäässä kalakantojen elvyttämistä niiden kestävää hyväksikäyttöä [21] ja ympäristönsuojelua silmällä pitäen, joka on EY 6 artiklan mukaan otettava huomioon myös kalastuspolitiikan alalla. Tämä päämäärä olisi saavutettu parhaiten täydellisellä kalastuskiellolla.

69. Toisaalta yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on EY 33 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso. Ottaakseen huomioon kalavarojen ja ympäristönsuojelun lisäksi myös väestön edut, jotka ovat erityisen paljon kalastuksesta riippuvaisia, komissio on päätynyt lievempään toimenpiteeseen, joka ei tosin suojele niin tehokkaasti kummelituskakantoja kuin täydellinen kielto mutta jolla otetaan huomioon myös muiden kalalajien pyyntiä koskeva etu. Komissio on punninnut täydellisen kiellon voimakkaat sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset suhteessa kummelituskakantojen suojelun tarpeeseen. Se on ottanut huomioon pienimuotoisen kalastuksen erityisen tilanteen ja suhteuttanut molemmat päämäärät kohtuullisesti toisiinsa. Espanjan hallitus ei ole esittänyt, että ympäristönsuojelun päämäärää olisi poikkeussäännöksellä huomattavasti väheksytty. Sitä paitsi Espanjan vaatima koko asetuksen kumoaminen tarkoittaisi kummelituskien kaikenlaisen suojelun loppumista.

70. Syrjintäkiellon rikkomista koskeva kanneperuste ei vastaavasti menesty.

21 — Katso yhteisen kalastuspolitiikan tämän tavoitteen osalta myös (perus-)asetuksen N:o 3760/92 toinen perustelukappale.

C *Perustelujen puuttumista koskeva väite*

1. Espanjan kuningaskunta

71. Espanjan kuningaskunta syyttää komissiota siitä, että riidanalainen asetus ei sisällä minkäänlaisia perusteluja sille, miksi yli 12 metriä pitkistä ja alle 12 metriä pitkistä aluksista säädetään eri tavoin. Perustelukappaleet eivät sisällä minkäänlaisia viitteitä poikkeussäännökseen eivätkä myöskään perusteluja sen säätämiselle. Ei ole mahdollista selvittää taustalla vaikuttaneita komission perusteluita.

2. Komissio

72. Komissio esittää, että asetusta ja sen perusteluja on tarkasteltava kokonaisuutena. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että komission on perusteltava päätöksensä ja esitettävä ne tosiseikat, joista toimenpiteen laillisuus on riippuvainen. Perusteluvelvollisuus vaihtelee kuitenkin oikeustoimen luonteesta riippuen. Kun kyse on asetuksesta, voi perustelu rajoittua asetuksen antamiseen johtaneen kokonaistilanteen selvittämiseen. Ei voida vaatia, että komissio kuvailisi yksityiskohtaisesti monilukuisia ja laajoja tosiseikkoja.[22] Komissio katsoo näin ollen, että riidanalaisen asetuksen perustelut vastaavat vaatimuksia. Lisäksi se viittaa siihen tosiasiaan, että asetuksen N:o 1162/2001 antamista edeltäviin neuvotteluihin osallistui myös Espanjan hallinnon sekä kalastusalan edustajia.

3. Arviointi

73. EY 253 artiklan mukaan asetukset, jotka komissio antaa, on perusteltava. Perustelujen pitää sisältää tärkeimmät oikeudelliset seikat ja tosiseikat, jotka ovat johtaneet päätöksentekoon, mutta niissä ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia.[23] Tutkittaessa sitä, täyttävätkö päätöksen perustelut nämä vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.[24]

74. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on asiassa Beus[25] annetusta tuomiosta alkaen katsottu, että

22 — Asia 5/67, Beus, tuomio 13.3.1968 (Kok. 1968, s. 125).

23 — Asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-881, 29 kohta) ja asia C-15/00, komissio v. EIP, tuomio 10.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7281, 174 kohta).

24 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu tuomio, 29 kohta.

25 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Beus.

perusteluvelvollisuuden laajuus määräytyy kyseisen säädöksen, päätöksen tai muun toimenpiteen luonteen mukaan. Yleisesti sovellettaville toimenpiteille, jotka koskevat useita tilanteita, asetetaan vähäisempiä vaatimuksia kuin konkreettisia tapauksia koskeville päätöksille. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-284/94 vahvistanut, että lainsäädännöllisten toimenpiteiden osalta on riittävää esittää kokonaistilanne, joka on johtanut toimenpiteen toteuttamiseen, sekä ne tavoitteet, joihin toimenpiteellä pyritään. [26]

75. Riidanalainen asetus sisältää perusteluja sille, miksi on tarpeellista ryhtyä nopeasti toimenpiteisiin ja millaiset toimenpiteet ovat tarpeen tässä yhteydessä. Lisäksi 3 perustelukappaleessa viitataan siihen, että pitkällä aikavälillä on säädettävä elvyttämissuunnitelmasta.

76. Asetus ei itsessään sisällä mitään perusteluja 2 artiklan 2 kohdan poikkeussäännökselle. Komission tiedonannossa 12.6.2001 [27] ei myöskään esitetä mitään poikkeuksen säätämistä koskevia seikkoja.

77. Tässä tapauksessa on kuitenkin kysyttävä, onko tätä poikkeussäännöstä ylipäätään perusteltava. Sikäli kuin riidanalainen asetus rajoittaa kalastusta kyseessä olevilla alueilla, komission on esitettävä kokonaistilanne ja määriteltävä tavoitteet, joihin riidanalaisella asetuksella pyritään. Näin ollen se on täyttänyt perusteluvelvollisuutensa.

78. Komissiolla ei kuitenkaan ollut velvollisuutta ilmoittaa, miksi rajoitukset eivät koske tiettyjä aluksia. Komission velvollisuus on perustella asianomaisia rasittavat toimenpiteet, joilla se rajoittaa oikeusalamaisten oikeuksia. Riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan poikkeussäännöksessä ei kuitenkaan säädetä kalastusoikeuksien rajoittamisesta, vaan päinvastoin, rajoitusten poistamisesta tiettyjen alusten osalta. Vain silloin, kun suosiminen tarkoittaisi muiden samankaltaisessa tilanteessa olevien asettamista huonompaan asemaan, vaaditaan erityisiä perusteluja. Kuten jo on esitetty, tämä poikkeus ei tarkoita espanjalaisten pienimuotoisen kalastuksen harjoittajien syrjintää.

79. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviää sen syy ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Jos riitautetusta päätöksestä siis ilmenee, mihin tavoitteeseen toimielin pääasiallisesti pyrkii, on tarpeetonta vaatia erityisiä perusteluja jokaisesta yksittäisestä säännöksestä. [28] Riidanalainen asetus vastaa

26 — Asia C-284/94, Espanja v. neuvosto, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7309, 28 kohta).

27 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.

28 — Asia komissio v. neuvosto (mainittu edellä alaviitteessä 23, tuomion 29 kohta) ja asia komissio v. EIP (mainittu edellä alaviitteessä 23, tuomion 174 kohta).

näitä vaatimuksia, ja näin ollen myös kolmas Espanjan kuningaskunnan esittämä kanneperuste hylätään.

V Oikeudenkäyntikulut

80. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut, että Espanjan kuningaskunnan on korvattava oikeudenkäyntikulut. Koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavalla tavalla:

1) Kanne hylätään.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.