JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
17 päivänä lokakuuta 1995 *

1. Tähän perustamissopimuksen 169 artiklan mukaiseen oikeudenkäyntiin ovat johtaneet Ranskassa rekisteröityjen alusten harjoittama liiallinen anjoviksen kalastus vuosina 1991 ja 1992 ja se, että Ranskan viranomaiset eivät ole nostaneet kanteita tästä kalastuksesta vastuussa olevia henkilöitä vastaan.

I — Asian kannalta merkityksellinen yhteisön lainsäädäntö

2. Yhteisön kalatalousvarojen säilyttämis- ja hallintojärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 170/83 (jäljempänä vuoden 1983 asetus) [1] 1 artiklassa säädetään, että järjestelmän tarkoituksena on:

"— — kalavesien, meren biologisten luonnonvarojen ja niiden tasapainoisen hyödyntämisen suojelu kestävällä perusteella ja asianmukaisissa taloudellisissa ja sosiaalisissa olosuhteissa".

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeelliset säilyttämistoimenpiteet, joista neuvosto päättää komission ehdotuksesta, eivät ole pelkästään perinteisiä keinoja kuten vuodenaikoja, jolloin kalastus on kiellettyä tai alueita, joilla kalastus on kiellettyä, kalastusvälineitä koskevia sääntöjä ja vähimmäiskalakokoja, vaan niihin kuuluu myös suurimman sallitun kalasaaliin (total allowable catches, TAC) vahvistaminen sellaisille kalakannoille tai kalakantaryhmille, joiden osalta pyynnin rajoittaminen osoittautuu tarpeelliseksi.

3. Vuoden 1983 asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos yhden lajin tai lajiryhmän osalta osoittautuu tarpeelliseksi rajoittaa pyyntiä, kunkin kalakannan tai kalakantaryhmän suurin sallittu kalasaalis, siitä yhteisön käytettävissä oleva osa samoin kuin soveltuvin osin kolmansille maille myönnetty suurin kalasaalis ja näiden saaliiden pyynnille asetettavat erityiset edellytykset vahvistetaan vuosittain."

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1983 L 24, s. 1. — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

Vuoden 1983 asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Yhteisön käytettävissä oleva pyyntikiintiö, johon 3 artiklassa viitataan, jaetaan jäsenvaltioiden kesken niin, että jokaisen jäsenvaltion kalastustoimintojen suhteellinen tasapaino kunkin kyseisen kalakannan osalta taataan."

4. Vuoden 1983 asetuksen mukaisesti neuvosto antoi tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien suurimmista sallituista kalasaaliista vuosille 1991 ja tietyistä edellytyksistä, joiden täyttyessä niitä voidaan kalastaa, 20.12.1990 asetuksen (ETY) N:o 3926/90 [2] (jäljempänä vuoden 1990 asetus) ja tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien suurimmista sallituista kalasaaliista vuosille 1992 ja tietyistä edellytyksistä, joiden täyttyessä niitä voidaan kalastaa, asetuksen (ETY) N:o 3882/91 [3] (jäljempänä vuoden 1991 asetus). Näiden asetusten 3 artiklassa ja liitteessä vahvistetaan Ranskan tasavallalle ICES VIII-vyöhykkeelle (jäljempänä vyöhyke) myönnetyt anjoviskantakiintiöt [4]. Nämä kiintiöt olivat 3 000 tonnia sekä kalastuskaudelle 1991 että 1992. Lisäksi molempien asetusten 5 artiklassa säädettiin seuraavaa:

"1. Sellaiseen kalakantaan kuuluvien saaliiden, joille on vahvistettu TAC:t tai kiintiöt, aluksessa säilyttäminen tai aluksesta purkaminen ovat kiellettyjä, paitsi jos:

(i) *sellaisen jäsenvaltion alukset, jolla on* kiintiö ja jonka kiintiö ei ole täyttynyt, ovat pyytäneet saaliit — — ."

5. TAC-järjestelmän toimintaa säädellään myös tietyistä kalastustoiminnan valvontatoimenpiteistä annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2241/87 [5] (jäljempänä vuoden 1987 asetus). [6] Tämän asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Kaiken säilyttämis- ja valvontatoimenpiteitä koskevan voimassaolevan lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi jokaisen jäsenvaltion on valvottava alueellaan ja sen suvereenisuuden tai tuomiovallan piiriin kuuluvilla merialueilla kalastuksen ja siihen

2 — EYVL 1990 L 378, s. 1.

3 — EYVL 1991 L 367, s. 1.

4 — Tämä vyöhyke käsittää pääasiallisesti Gascognen lahden merialueen.

5 — EYVL 1987 L 207, s. 1.

6 — Vuoden 1987 asetusta muutettiin tämän jälkeen neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3483/88 (EYVL 1988 L 306, s. 2); se on nyt korvattu yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2847/93 (EYVL 1993 L 261, s. 1).

liittyvän toiminnan harjoittamista. Sen on tarkastettava kalastusalukset sekä kaikki toiminta, jonka tarkastaminen mahdollistaa tämän asetuksen täytäntöönpanon tarkastamisen erityisesti kalan aluksesta purkamiseen, myyntiin ja varastointiin liittyvän toiminnan sekä aluksesta purkamisen ja myynnin rekisteröimisen osalta.

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

6. Vuoden 1987 asetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion lipun alla purjehtivien tai jäsenvaltiossa rekisteröityjen kalastusalusten pyytämät kalat on sisällytettävä tämän valtion kiintiöön. Tätä varten jäsenvaltioiden on 9 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan ennen jokaisen kuukauden 15. päivää rekisteröitävä kaikki sen aluksista puretut kalat ja ilmoitettava komissiolle TAC:n tai kiintiöiden piiriin kuuluvat kalat, jotka jäsenvaltioiden satamissa on edellisen kuukauden aikana purettu aluksista.

7. Vuoden 1987 asetuksen 11 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti:

"Jokaisen jäsenvaltion *on vahvistettava* päivämäärä, johon mennessä sen oman lipun alla purjehtivien tai sen alueella rekisteröityjen kalastusalusten pyytämien kiintiön piiriin kuuluvan kalakannan tai kalakantaryhmän saaliiden *katsotaan täyttäneen siihen tämän kalakannan tai kalakantaryhmän osalta sovellettavan kiintiön.* Jäsenvaltion *on* väliaikaisesti kiellettävä kyseisestä päivästä lähtien mainittujen alusten harjoittama tämän kalakannan tai kalakantaryhmän kalojen pyynti kuten myös niiden säilyttäminen aluksessa, jälleenlaivaus ja aluksesta purkaminen, mikäli pyynti on suoritettu kyseisen päivän jälkeen, ja sen *on* vahvistettava päivämäärä, johon asti jälleenlaivaus ja aluksesta purkaminen tai viimeisten saaliita koskevien ilmoitusten jättäminen on mahdollista. Tästä toimenpiteestä *on* ilmoitettava *välittömästi* komissiolle, joka antaa siitä tiedon muille jäsenvaltioille" (kursivointi kirjoittajan).

Väliaikaista kieltoa koskevan ilmoituksen seurauksena komission on 11 artiklan 3 kohdan mukaan vahvistettava käytettävissä olevien tietojen perusteella päivämäärä, jolloin kyseisen jäsenvaltion kiintiön katsotaan täyttyneen ja ilmoitettava tästä tälle jäsenvaltiolle. Komissio voi vahvistaa tämän päivämäärän myös omasta aloitteestaan. Vuoden 1987 asetuksen 11 artiklan 3 kohdan mukaan

tämän päivämäärän vahvistamisen merkitys on seuraava:

"Jäsenvaltion lipun alla purjehtivien tai jäsenvaltiossa rekisteröityjen kalastusalusten on lopetettava kiintiön piiriin kuuluvan kalakannan tai kalakantaryhmän lajin kalastaminen sinä päivänä, jolloin tälle valtiolle myönnetyn kiintiön katsotaan täyttyneen kyseiseen kalakantaan tai kalakantaryhmään kuuluvan lajin osalta; näiden alusten on lopetettava kyseisen päivän jälkeen pyydettyjen saaliiden säilyttäminen aluksessa, niiden jälleenlaivaaminen tai aluksesta purkaminen sekä jälleenlaivaamisen tai aluksesta purkamisen teettäminen."

8. Vuoden 1987 asetuksen muutetun 11 b artiklan [7] mukaan jos jäsenvaltio toteaa, että joku sen kalastusaluksista ei noudata säilyttämis- ja valvontatoimenpiteitä, jäsenvaltio voi kohdistaa tähän alukseen lisää valvontatoimenpiteitä. Näihin valvontatoimenpiteisiin voi kuulua aluksen tarkastaminen ja se, että kyseisten kalojen purkaminen aluksesta sallitaan vain jos "— — aluksella on mukana sen jäsenvaltion, jonka rekisterissä alus on, varmentama asiakirja, jossa todetaan, että kyseinen jäsenvaltio on tarkastanut aluksen viimeisen kahden kuukauden kuluessa".

7 — 11 b artikla lisättiin edellä mainitun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3483/88 1 artiklan 2 kohdalla.

II — Tosiseikat ja menettely

A — *Tosiseikat*

(i) 1991

9. Komission käytettävissä olevien tietojen perusteella, joita Ranskan tasavalta ei ole kiistänyt, ranskalaisten anjovisalusten saaliit vyöhykkeellä ajanjaksona 1.1.1991—28.2.1991 nousivat 3 397,2 tonniin Ranskan asiaankuuluvan kiintiön ollessa 3 000 tonnia [8]. Siitä huolimatta Ranskan tasavalta ei ryhtynyt mihinkään toimiin kyseisen kalastuksen väliaikaiseksi kieltämiseksi. Saatuaan tiedon tilanteesta Ranskan viranomaisten komission käyttöön myöhässä toimittamien tietojen seurauksena komission oli toimittava omasta aloitteestaan. Komissio antoi komission asetuksen (ETY) N:o 1326/91 anjoviksen kalastuksen kieltämisestä Ranskan lipun alla purjehtivilta aluksilta (vuoden 1991 komission asetus), joka tuli voimaan 24.5.1991 [9]. Tämän asetuksen 1 artiklassa kielletään merialueilla pyydetyn anjoviksen pyynti, jälleenlaivaus tai aluksesta purkaminen "— — Ranskan lipun alla purjehtivilta aluksilta tai Ranskassa rekisteröidyiltä aluksilta".

8 — Komissio perustaa tämän luvun siihen, mitä se on vuoden lopussa todennut Ranskan viranomaisten sen käyttöön asettamista luvuista (joista ensimmäinen ilmoitettiin kuitenkin vasta 5.5.1991), jotka koskivat aluksista kuukausittain puretuja määriä.

9 — EYVL 1991 L 127, s. 11.

10. Ranskan viranomaisten komissiolle toimittamien tietojen mukaan ranskalaisista aluksista oli Ranskassa purettu jo 6 020,6 tonnia anjovista toukokuun 1991 loppuun mennessä. Tämä vastaa kyseisen kiintiön yli kaksinkertaista määrää. Anjoviksen pyynti jatkui kuitenkin, tosin pienemmässä määrin, huolimatta vuoden 1991 komission asetuksessa asetetusta kiellosta; pyynnin seurauksena vuoden kokonaissaalis nousi vuoden loppuun mennessä 6 402 tonniin.

(ii) 1992

11. Samanlainen, mutta vieläkin vakavampi Ranskan kiintiön rikkominen vyöhykkeellä tapahtui vuonna 1992. Vaikka kiintiö oli ylitetty helmikuun loppuun mennessä (aluksista oli purettu 3 430,4 tonnia), ainoa toimenpide, johon Ranskan viranomaiset ryhtyivät, oli se, että vastauksena komission 17.3.1992 esittämään kysymykseen he ilmoittivat komissiolle tiedonannollaan 2.4.1992, että ranskalaisten alusten anjovissaaliit vyöhykkeellä kohosivat 3 473 tonniin ajanjaksona 1.1.—29.3.1992. Taaskaan Ranskan viranomaiset eivät ryhtyneet toimiin vahvistaakseen päivämäärän, jolloin kiintiön todennäköisesti oli katsottava täyttyvän tai kieltääkseen kalastuksen väliaikaisesti. Jälleen kerran komission oli pakko kieltää kalastuksen jatkaminen. Komissio antoi komission asetuksen (ETY) N:o 942/92 Ranskan lipun alla purjehtivien alusten anjoviksen kalastuksen lopettamisesta (vuoden 1992 komission asetus), joka tuli voimaan 16.4.1992. [10] Tästä huolimatta kalastus jatkui ja heinäkuun loppuun mennessä aluksista oli purettu 5 390 tonnia anjovista. [11]

12. Tämän jälkeen (3.7.1992) Ranska onnistui saamaan Espanjalta siirtona 6 000 tonnia Espanjan anjoviskiintiöstä vyöhykkeellä ja näin Ranska lisäsi alkuperäistä kiintiötään 9 000 tonniin. Tämän perusteella komissio kumosi 5.8.1992 aiemmin antamansa kiellon. [12] Sen jälkeen kun kalastus oikeudellisesti aloitettiin "uudelleen", saaliit nousivat 8 995,4 tonniin syyskuun loppuun mennessä. Tälläkään kertaa Ranskan viranomaiset eivät väliaikaisesti kieltäneet kalastuksen jatkamista. Kalastus jatkui vähentymättömänä ja anjovissaalis nousi 12 781 tonniin marraskuun loppuun mennessä ja 14 013 tonniin vuoden loppuun mennessä.

10 — EYVL 1992 L 101, s. 42.

11 — Luku 5 390 tonnia perustuu komissiolle ilmoitettuihin kuukausittaisiin lukuihin. Myöhemmin komission käytettäviksi annetuista lopullisista luvuista ilmenee, että heinäkuun loppuun mennessä aluksista oli tosiasiallisesti purettu noin 5 559,4 tonnia.

12 — Ks. komission asetus (ETY) N:o 2265/92 Ranskan lipun alla purjehtivien alusten anjoviksen kalastuksen lopettamista koskevan komission asetuksen (ETY) N:o 942/92 kumoamisesta (EYVL 1992 L 220, s. 5). Tosiasia tässä tilanteessa oli tietysti, ettei kalastusta, vaikka se oli kielletty, koskaan ollut lopetettu.

B — *Menettely*

13. Komissio aloitti 169 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen 6.6.1993 lähettämällä virallisen kirjeen Ranskan hallitukselle. Komissio esitti, että Ranskan tasavalta, jättäessään toteuttamatta toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sen anjovispyynnin kiintiöitä vyöhykkeellä noudatetaan vuosina 1991 ja 1992, on laiminlyönyt täyttää sille kyseisten asetusten mukaan kuuluvat velvollisuudet.

14. Vastauksena viralliseen kirjeeseen Ranskan hallitus myönsi 22.7.1993, ettei se ollut ryhtynyt "nopeasti" kansallisiin toimenpiteisiin kyseisen kalastuksen kieltämiseksi, vaikka kiintiö oli täyttynyt tai oli täyttymässä. Ranskan hallitus tyytyi esittämään kaksi huomautusta. Ensiksikin Ranskan hallitus viittasi siihen, että vuonna 1992 se kävi neuvotteluja — luottaen osittain menestykseen — saadakseen Espanjalta kiintiön siirron, joka olisi nostanut Ranskan kokonaiskiintiön sille tasolle, että se kattaisi alkuperäisen kiintiön ylityksen todennäköisen määrän ottaen huomioon vuonna 1991 tapahtuneen ylityksen. Toiseksi Ranskan hallitus epäili kiintiöjärjestelmän tehokkuutta anjoviksen suojelukeinona. Ranskan hallituksen mielestä tehokkaampi keino olisi sellainen, joka käsittäisi kalastuksen kieltämisen tietyillä alueilla tiettyihin aikoihin.

15. Komissio piti tätä vastausta todellisena tunnustuksena syyllisyydestä virallisessa kirjeessä väitettyihin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisiin ja se lähetti perustellun lausunnon Ranskan tasavallalle 2.5.1994, mutta ei saanut siihen vastausta. Nyt käsiteltävänä oleva yhteisöjen tuomioistuimelle tehty kanne kirjattiin saapuneeksi 28.2.1995 ja kanteessa esitetyt vaatimukset ovat samat kuin perustellussa lausunnossa esitetyt vaatimukset.

16. Kanteessaan komissio vaatii toteamaan, että:

— jättäessään väliaikaisesti kieltämättä aluksiltaan anjoviskannan kalastuksen ICES vyöhykkeen osan VIII merialueilla Ranskalle vuosille 1991 ja 1992 myönnettyjen kiintiöiden noudattamisen varmistamiseksi ja

— jättäessään nostamatta kanteet sellaisia henkilöitä vastaan, jotka ovat vastuussa tämän saman kannan kalastuksesta ja siihen liittyvistä toiminnoista, jotka ovat tapahtuneet komission vuosina 1991 ja 1992 antamien kalastuskieltojen jälkeen,

Ranskan tasavalta on laiminlyönyt täyttää sille vuoden 1987 asetuksen 11 artiklan 2 kohdassa ja 1 artiklassa, luettuna yhdessä vuosien 1990 ja 1991 asetusten 3 artiklan ja liitteiden kanssa, asetetut velvollisuudet, ja että Ranskan tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Ranskan tasavalta esitti vastineensa 28.4.1995. Vastineen luonteen vuoksi komissio ei katsonut tarpeelliseksi antaa vastausta. Työjärjestyksen 44 a artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin päätti olla aloittamatta suullista käsittelyä.

III — Osapuolten huomautukset

A — *Komissio*

(i) Väliaikaisten toimenpiteiden laiminlyöminen

18. Komissio esittää, että vuoden 1987 asetuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on estettävä niiden kiintiöiden ylittyminen ryhtymällä ennen kiintiön täyttymistä sellaisiin väliaikaisiin kalastuksen kieltäviin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, ettei kiintiötä myöhemmin ylitetä. Viittaus päivämäärään, jolloin kiintiön *"on katsottava täyttyneen"* (kursivointi komission), osoittaa selvästi sen, että varotoimenpiteeseen on ryhdyttävä, kun kiintiö on täyttymässä. Tätä velvollisuutta on tulkittava suppeasti, koska muunlaisella tulkinnalla vaarannettaisiin lainmukaisten tavoitteiden eli kalatalousvarojen säilyttämisen saavuttaminen. Niinpä sen, että jäsenvaltiot odottavat kiintiöidensä täyttyvän ennen kuin toteuttavat mitään toimenpiteitä, ei voida katsoa olevan yhteensopiva tämän velvollisuuden kanssa. Komissio esittää, että tämä tulkinta on täysin yhteisöjen tuomioistuimen asiaankuuluvan oikeuskäytännön mukaista ja viittaa asioihin komissio vastaan Ranska [13] ja komissio vastaan Alankomaat [14].

19. Vuoden 1991 osalta komissio esittää, että Ranskan tasavallan olisi pitänyt viimeistään helmikuussa kieltää väliaikaisesti kyseinen kalastus. Koska Ranskan viranomaiset eivät olleet tehneet näin, komission oli itse ryhdyttävä toimenpiteisiin. Tämän vuoksi komissio esittää, että se, että ranskalaisten alusten vuonna 1991 pyytämät anjovissaaliit olivat liian suuria, johtui suoraan siitä, että Ranskan tasavalta on laiminlyönyt toteuttaa asianmukaiset väliaikaiset toimenpiteet.

13 — Asia C-62/89, Kok. 1990, s. I-925.
14 — Asia C-52/91, Kok. 1993, s. I-3069.

20. Vuoden 1992 osalta komissio esittää, että Ranskan tasavallan olisi myös pitänyt toteuttaa väliaikaiset toimenpiteet ennen helmikuun loppua sen varmistamiseksi, ettei sen alkuperäistä kiintiötä ylitetä. Samoin Ranskan tasavallan olisi pitänyt myöhemmin samana vuonna toimia heti kun selvisi, että lisätty kiintiö oli todennäköisesti ylittymässä. Komission mukaan mahdollisuus saada toiselta jäsenvaltiolta kiintiön siirto ei oikeuta olemaan välittämättä jo olemassa olevien kiintiöiden noudattamisen varmistamista koskevasta perusvelvollisuudesta.

(ii) Kanteiden nostamatta jättäminen lainvastaiseen kalastukseen syyllistyneitä aluksia vastaan

21. Komissio esittää, että vuoden 1987 asetuksen 1 ja 11 artiklan 3 kohdan sekä vuosien 1990 ja 1991 asetusten 5 artiklan mukaan Ranskan tasavallan oli nostettava rikos- tai hallinto-oikeudellinen kanne kalastuskiellon rikkomisesta vastuussa olevia henkilöitä vastaan. Se, ettei tällaiseen ole ryhdytty, on todennäköisesti vahvistanut kalastusta jatkaneiden henkilöiden osalta sitä virheellistä uskomusta tai vaikutelmaa, ettei heihin tosiasiassa sovelleta vaatimusta olla kalastamatta kiintiön täytyttyä. Lisäksi komissio korostaa yhteisöjen tuomioistuimen jo todenneen, että se, että jäsenvaltio on laiminlyönyt ryhtyä toimenpiteisiin sellaisia henkilöitä vastaan, jotka ovat sekaantuneet lainvastaiseen kalastuksen, silloin kun viranomaiset olisivat voineet näyttää toteen tällaiset rikkomiset, merkitsee vuoden 1987 asetuksen 1 artiklan mukaan jäsenvaltiolle kuuluvien velvollisuuksien laiminlyöntiä. [15]

B — *Ranska*

22. Vastineessaan Ranskan tasavalta ei kiistä komission kanteessaan esittämiä vaatimuksia eikä myöskään niiden oikeudellisia perusteita. Ranskan hallitus tyytyy esittämään kaksi huomautusta.

23. Ensinnäkin Ranskan hallitus myöntää, että pyynti lopetettiin myöhemmin kuin se olisi vuonna 1991 pitänyt lopettaa; Ranskan hallitus katsoo tämän johtuneen Ranskan tilastotiedon keräämisjärjestelmän heikkouksista, joiden vuoksi kiintiön rikkominen ei tullut Ranskan viranomaisten tietoon ennen toukokuun alkua. Tämän tiedon pohjalta nämä viranomaiset lähettivät 22.5.1991 telexviestejä useille asiaankuuluville meriviranomaisille sekä merikalastuksen keskuskomitealle (*comité central des pêches maritimes)* ja ilmoittivat näille komission lähestyvästä toimenpiteestä kieltää anjoviksen lisäkalastus ja pyysivät näitä kertomaan tämän tiedon eteenpäin. [16]

15 — Komissio viittaa asiaan C-64/88, komissio v. Ranska, Kok. 1991, s. I-2727, tuomion 24 kohta.

16 — Itse asiassa komissio oli jo (21.5.) antanut vuoden 1991 komission asetuksen. Sen 2 artiklan mukaan kyseinen asetus tuli kuitenkin voimaan vasta 24.5.1991.

24. Komission toisen vaatimuksen osalta Ranskan hallitus myöntää, ettei se ollut toteuttanut mitään toimenpiteitä kanteiden nostamiseksi vastuullisia henkilöitä vastaan siitä, minkä se myöntää olleen lainvastaista anjoviksen kalastusta, mutta Ranskan hallitus väittää, että tämä johtui anjoviksen kalastukseen liittyvän teollisuuden tuonhetkisistä vakavista sosiaalistaloudellisista olosuhteista. [17] Näiden olosuhteiden (vakavien sosiaalisten häiriöiden, julkisten rakennusten valtaamisen ja satamien saartamisen uhka) vuoksi Ranskan viranomaisten oli oltava puuttumatta asiaan. Lisäksi Ranskan hallitus väittää, että tällä politiikalla helpotettiin myöhemmin tapahtuvaa molemminpuolisen luottamuksen ja keskustelun ilmapiirin palauttamista sen ja anjoviksen kalastajien välille, mikä on tarpeen kalakantojen asianmukaiselle hallinnoimiselle.

IV — Oikeudellinen erittely ja johtopäätökset

25. Ranskan tasavalta ei kiistä, että se oli laiminlyönyt toteuttaa oikeaan aikaan väliaikaiset toimenpiteet kyseisen anjoviksen pyynnin kieltämiseksi vuonna 1991 tai vuonna 1992 kiintiön ollessa täyttymässä. Vuoden 1987 asetuksen 11 artiklan 2 kohdassa asetetaan selvä ja yksiselitteinen velvollisuus jäsenvaltioille. Velvollisuuden mallina oli tietyistä jäsenvaltioiden alusten harjoittaman kalastustoiminnan valvontatoimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2057/82 [18] 10 artiklan 2 kohdassa asetettu samanlainen velvollisuus; yhteisöjen tuomioistuin on jo tulkinnut tätä velvollisuutta aikaisemmassa komission Ranskaa vastaan nostamassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevassa menettelyssä. [19] Tuossa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "— — jäsenvaltioiden on toteutettava hyvissä ajoin kaikki tarpeelliset toimenpiteet kyseisten kiintiöiden ylittymisen estämiseksi, jotta taataan kalatalousvarojen säilyttämiseksi jäsenvaltioille myönnettyjen kiintiöiden noudattaminen". [20] Tämän velvollisuuden seurauksena kyseisen jäsenvaltion oli "— — toteutettava sitovat toimenpiteet kalastustoiminnan kieltämiseksi *jo ennen kiintiöiden täyttymistä*" [21](kursivointi lisätty). Julkisasiamies Jacobs ilmaisi selvästi tämän tulkinnan taustalla olevat perussyyt ratkaisuehdotuksessaan, jossa hän todettuaan väliaikaisten kieltojen ratkaisevan merkityksen kiintiöiden noudattamisen takaamisessa totesi seuraavaa:

"Sellainen tulkinta 10 artiklan 2 kohdasta, jonka perusteella jäsenvaltiot voisivat odottaa, kunnes kiintiö on täyttynyt, ennen kuin ne nostavat kanteen tai toteuttavat sitovuutta vailla olevat toimenpiteet, ei sovi yhteen kiintiöiden sitovan luonteen kanssa. Sellaisella tulkinnalla myös heikennettäisiin kiintiöiden taustalla olevaa tavoitetta eli niukkojen kalatalousvarojen säilyttämistä." [22]

17 — Ranskan hallitus nimenomaisesti rajaa tämän väitteen koskemaan ajallisesti kalastuskautta 1992.

18 — EYVL 1982 L 220, s. 1.

19 — Edellä mainittu asia C-62/89, alaviite 13 edellä.

20 — Sama, tuomion 17 kohta.

21 — Edellä mainitun tuomion 18 kohta.

22 — Edellä mainitussa asiassa esitetyn ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

26. Vuoden 1991 osalta Ranskan hallitus pitää tiedonkeruujärjestelmänsä puutteita syynä siihen, että se on laiminlyönyt asianmukaisten väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamisen. Samanlainen väite, joka perustui kiintiön lähestyvän täyttymisen ennakoimisessa oleviin käytännön vaikeuksiin, esitettiin edellisessä tapauksessa, mutta yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi päättäväisesti tämän katsoen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "— — jäsenvaltio ei voi vedota käytännön vaikeuksiin perustellakseen sitä, että se on laiminlyönyt asianmukaisten valvontatoimenpiteiden toteuttamisen". [23]

27. Lisäksi tässä tapauksessa rikkomiseen ei puututtu tyydyttävällä tavalla edes silloin, kun kiintiön rikkominen oli ilmeistä. Ainoa Ranskan hallituksen toteuttama toimenpide oli telex-viestin lähettäminen sen meriviranomaisille; viestissä niitä pyydettiin julkaisemaan tieto toimenpiteestä, jota komissio oli toteuttamassa sen seurauksena, että Ranskan tasavalta oli laiminlyönyt varmistaa, että ranskalaiset kalastusalukset noudattavat Ranskalle myönnettyä kiintiötä. Ottaen huomioon jäsenvaltioille vuoden 1987 asetuksen 11 artiklan 2 kohdassa asetetun säilyttämisvelvollisuuden yksiselitteisyyden ja tärkeyden, tällaista toimenpidettä on pidettävä täysin riittämättömänä.

28. Vuonna 1992 Ranskan viranomaisten asenne kiintiön täyttymiseen näyttää olleen se, että he luottivat Espanjan kiintiön osan mahdolliseen siirtoon. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, etteivät jäsenvaltiot voi luottaa pelkkään myöhemmin tapahtuvan kiintiöiden vaihdon mahdollisuuteen vapautuakseen yhteisön kalastuslainsäädännössä niille asetetuista velvollisuuksista:

"Tällaisilla neuvotteluilla, joiden lopputulos on epävarma, ei voida perustella kalastuksen jatkamista kiintiön täyttymisen jälkeen, koska jos yritys lisätä kiintiötä vaihdolla epäonnistuu tai jos saadut kiintiömäärät ovat riittämättömiä pyydettyjen saaliiden kattamiseksi, jokaisesta kalastuksen väliaikaista lopettamista koskevasta viiveestä seuraa, että määrä, jolla kiintiö ylittyy, kasvaa. Tästä seuraa, että kaikki kiintiön lisäämiseksi toisen jäsenvaltion kanssa tehdyt kiintiöiden vaihtoa koskevat sopimukset on tehtävä joko ennen alkuperäisen kiintiön täyttymistä tai väliaikaisen kalastuskiellon jälkeen." [24]

Kumpikaan näistä edellytyksistä ei täyttynyt tässä tapauksessa. Kaiken lisäksi, jopa sen jälkeen kun kiintiön siirto toteutettiin, Ranskan viranomaiset laiminlöivät estää ranskalaisia aluksia lainvastaisesti ylittämästä lisätty kiintiötä.

23 — Edellä mainitun tuomion 23 kohta.

24 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-62/89, tuomion 20 kohta.

29. Katson siis, että komission vaatimus sen toteamisesta, että Ranskan tasavalta on laiminlyönyt toteuttaa väliaikaiset toimenpiteet kyseisen anjoviksen kalastuksen kieltämiseksi ja se on näin ollen laiminlyönyt varmistaa, että sille vuosille 1991 ja 1992 myönnettyjä kiintiöitä noudatetaan, on oikeutettu.

30. Komissio vaatii myös toteamaan, että Ranskan viranomaiset ovat laiminlyöneet nostaa rikos- tai hallinto-oikeudellisen kanteen niitä ranskalaisia kalastusaluksia vastaan, jotka olivat vastuussa pyynnin jatkamisesta huolimatta Ranskan tasavallan vuosien 1991 ja 1992 kiintiöiden täyttymisestä, sekä niitä vastaan, jotka olivat vastuussa tähän kalastukseen liittyvistä toiminnoista. Komissio huomauttaa aivan oikein, että tällainen kanteiden nostamisen laiminlyönti rikkoo selvästi vuoden 1987 asetuksen 1 artiklaa sekä 11 artiklan 3 kohtaa ja vuosien 1990 ja 1991 asetusten 5 artiklaa. Komission mainitsemiin kalastukseen "liittyviin toimintoihin" kuuluvat myös muut 11 artiklan 3 kohdassa mainitut avustavat toiminnot. Mielestäni komissio on myös aivan oikeassa huomauttaessaan, että se, että tehokkaiden rangaistustoimenpiteiden toteuttaminen näiden rikkomusten vuoksi oli laiminlyöty, vaaransi kiintiöjärjestelmän toiminnan.

Ranskan tasavalta ei vuoden 1991 osalta ole esittänyt mitään syytä laiminlyöntinsä perustelemiseksi tai oikeuttamiseksi. Niinpä komission vaatimus sen toteamisesta, että Ranskan viranomaiset ovat laiminlyöneet nostaa kanteet tuona vuonna, on oikeutettu.

31. Vuoden 1992 osalta Ranskan hallitus viittaa (vastineeseensa liitetyillä sanomalehtileikkeillä) jännittyneisiin sosiaalistaloudellisiin olosuhteisiin kyseisellä toimialalla ja todennäköisyyteen, että jos se olisi nostanut kanteet lainvastaiseen kalastukseen sekaantuneita aluksia vastaan, siitä olisi seurannut sosiaalisia häiriöitä ja rikollista toimintaa; se viittaa näihin perusteena sille, ettei se ole tehnyt mitään noudattaakseen yhteisön asiaankuuluvan lainsäädännön mukaan sille kuuluvia velvollisuuksia. Katson, ettei tällaista jäsenvaltion asennetta yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoon selvästikään voida hyväksyä. Perustamissopimuksen 189 artiklan 2 kohdassa määrätään, että asetus pätee yleisesti ja että se on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Perustamissopimuksen 5 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille ehdoton yhteistyövelvollisuus; niiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

32. Mielestäni tästä seuraa, että kun jäsenvaltioiden erityisenä tehtävänä on yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano, niiden on käytettävä koko valtiokoneistoaan, mukaan lukien tarvittaessa niiden poliisivoimat, niille kuuluvien velvollisuuksien noudattamisen varmistamiseksi. Vuoden 1987 asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tämä velvollisuus tehdään täysin selväksi, vaikka siinä jätetäänkin jäsenvaltiolle vapaus valita sopiva ja tehokas rikos- tai hallinto-oikeudellinen kanne. Tämän velvollisuutta voidaan lieventää täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa, joiden vallitessa jäsenvaltio on ylivoimaiseksi esteeksi (force majeure) yltävän erityistilanteen takia

kykenemätön täyttämään velvollisuutensa. [25] Nyt käsiteltävänä olevan tapauksen olosuhteet huomioon ottaen katson, että vaikka Ranskan hallitus olisi yrittänyt muodollisesti vedota vallinneeseen sosiaalistaloudelliseen tilanteeseen osoituksena "ylipääsemättömistä vaikeuksista", jotka voisivat olla ylivoimainen este, olisin vakavasti epäillyt en pelkästään sanomalehtileikkeiden todistusarvoa tällaisen puolustuksen tukemisessa, vaan myös pohjimmiltaan myös sitä, voitaisiinko kyseisillä sosiaalistaloudellisilla olosuhteilla koskaan oikeuttaa sitä, että jäsenvaltio laiminlyö kanteen nostamisen sen omia kansalaisia vastaan yhteisön oikeuden rikkomisesta. [26] Tällaista puolustusta ei kuitenkaan ole esitetty tässä tapauksessa. Tämän vuoksi ehdotan, että koska Ranskan tasavalta on kiistatta laiminlyönyt noudattaa yhteisön oikeuden mukaan sille kuuluvia velvollisuuksia vuonna 1992, komission tästä asiasta esittämä vaatimus on oikeutettu.

Ratkaisuehdotus

33. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi:

(1) todeta, että

— jättäessään antamatta aluksilleen väliaikaiset anjoviskannan pyyntikiellot ICES vyöhykkeen osan VIII merialueilla varmistaakseen sille vuosille 1991 ja 1992 myönnettyjen kiintiöiden noudattamisen ja

— laiminlyödessään vuosina 1991 ja 1992 tehokkaiden rikos- tai hallintooikeudellisten kanteiden nostamisen niitä henkilöitä vastaan, jotka ovat

25 — Ks. esim. asia 101/84, komissio v. Italia, Kok. 1985, s. 2629, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa, joka koski sitä, että Italia oli laiminlyönyt laatia joitakin yhteisön oikeuden mukaan vaadittuja tilastoja, että pommi-isku tietojenkäsittelykeskukseen pystyi olemaan *force majeure* (ainkin tietyn, *muttei pitkän ajanjakson ajan*).

26 — Edellä mainittu asia 101/84, tuomion 16 kohta.

vastuussa kyseisen kannan kalastuksesta ja siihen liittyvistä toiminnoista, jotka ovat tapahtuneet komission näinä vuosina antamien kalastuskieltojen jälkeen,

Ranskan tasavalta on laiminlyönyt täyttää neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2241/87 1 artiklan ja 11 artiklan, luettuna yhdessä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3926/90 ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3882/91 3 artiklan ja asetusten liitteiden mukaan sille kuuluvat velvollisuudet;

(2) velvoittaa Ranskan tasavalta korvaamaan tämän oikeudenkäynnin oikeudenkäyntikulut.