JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
10 päivänä toukokuuta 1995 *

1. Tässä menettelyssä yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 [1] -asetuksen, jossa vahvistetaan yli kymmenmetristen brittiläisten kalastusalusten vuotuisten merilläolopäivien rajat (jäljempänä asetus), yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeuden kanssa. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, niiden päivien lukumäärä vuodessa, jonka kyseiset alukset voivat asetuksen mukaan olla merellä, ei saa 1.1.1993 ja 31.12.1996 välisenä aikana ylittää vuoden 1991 vastaavaa lukumäärää.

Pääasian kantajat, jotka edustavat lähes kaikkia merikalastusalalla toimivia brittiläisiä taloudellisia toimijoita (jäljempänä kantajat) riitauttivat asetuksen High Court of Justicessa vedoten sen yhteensoveltumattomuuteen yhteisön oikeuden eri säännösten kanssa. Kantajat väittivät erityisesti, että asetus on komission 21 päivänä joulukuuta 1992 tekemän päätöksen 92/593/ETY [2] (jäljempänä päätös), yhteisen kalastuspolitiikan perustavien asetusten [3], EY:n perustamissopimuksen 6, 34 ja 39 artiklan ja 40 artiklan 3 kohdan sekä useiden yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden [4] vastainen.

Yhteisöoikeudelliset ja kansalliset normit

2. On tehtävä lyhyt yhteenveto sekä kansallisista että yhteisön oikeudellisista normeista, joihin kysymykset liittyvät, sekä runsaslukuisella yhteisön lainsäädännöllä tavoitelluista erityisistä päämääristä.

Kalastusalalla yhteisön politiikan pääasiallisena tavoitteena on siihen liittyvien lukuisten taloudellisten toimintojen suojaaminen ja kehittäminen. Tätä tavoitetta on kuitenkin alituisesti lievennettävä meriympäristön tehokkaan suojelun, ja siis kalavarojen

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — Laadittu 4.5.1993 ja esitetty parlamentille 5.5.1993.

2 — Ajanjaksolle 1993—1996 neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 mukaisesti laaditusta Yhdistyneen kuningaskunnan kalastuslaivaston monivuotisesta ohjausohjelmasta tehty komission päätös (EYVL L 401, s. 33).

3 — Yhteisestä kalastus- ja vesiviljelytuotealan markkinajärjestelystä 17 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3759/92 (EYVL 1992 L 388, s. 1) ja yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3760/92 (EYVL 1992 L 389, s. 1).

4 — Erityisesti omistusoikeuden, liikkeen- tai ammatinharjoittamisen oikeuden, yhdenvertaisen kohtelun sekä suhteellisuusperiaatteen vastainen.

järkevän käytön ensisijaisen vaatimuksen vuoksi. Sen vuoksi, siitä lähtien kun kalastus julistettiin maatalouspolitiikasta itsenäiseksi politiikaksi [5] tätä alaa koskevan yhteisön lainsäädännön kehittämiseen on liittynyt tietoisuus kalastuskapasiteetin ja käytettävissä olevien varojen välisestä epätasapainosta. Vaikka toisaalta on perustettu kalastustuotteiden yhteinen markkinajärjestely, jonka tarkoituksena on erityisesti tämän alan tuotteiden markkinoinnin ja vapaan liikkuvuuden takaaminen, toisaalta on asteittaisesti kehitetty myös säännöstö, jonka tarkoituksena on käytettävissä olevien varojen koskemattomuuden suojeleminen. [6] Päämääränä ei ollut yksinomaan ympäristön suojeleminen vaan myös sen takaaminen, että kalastus säilyy taloustuotannon osa-alueena. Yhteisön asiaa koskevia säännöksiä, erityisesti nyt käsiteltävänä olevaa asiaa koskevia, on siis tulkittava tältä näkökannalta.

3. Ensinnäkin on olemassa kalastus- ja vesiviljelyalan rakenteiden parantamista ja sopeuttamista koskevista yhteisön toimenpiteistä 18 päivänä joulukuuta 1986 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 4028/86 [7] (jäljempänä asetus). Itse asiassa kysymys on puiteasetuksesta, joka oli voimassa riidanalaisen kansallisen asetuksen hyväksymisen aikaan, ja jossa perustettiin yhteisön taloudellisen tuen järjestelmä niiden jäsenvaltioiden hyväksi, jotka sitoutuivat suosimaan kalastusalan rakenteellista kehitystä. Tämän asetuksen perusteella tuesta kiinnostuneet jäsenvaltiot ovat velvollisia esittämään komissiolle "monivuotisen ohjausohjelman" (jäljempänä MOO), jossa ne ilmoittavat, mitä erityistoimenpiteitä ne aikovat toteuttaa.

Asetuksen 1 artiklassa täsmennetään, että tuki on tarkoitettu määrätyillä aloilla toteutettavia toimintoja varten, joihin kuuluu d alakohdan mukaisesti "kalastustoiminnan sopeuttaminen tiettyjen kalastusalusten väliaikaisella tai pysyvällä kalastustoiminnasta poistamisella". Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa määritellään MOO:lla tarkoitettavan "tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavista keinoista muodostuvaa tavoitekokonaisuutta, joka mahdollistaa kokonaisvaltaisesti kalastusalan kestävän kehityksen". Asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetään joukosta edellytyksiä ja tietoja, joiden on sisällyttävä MOO:aan. Se täytyy lisäksi rahoitussyistä antaa tiedoksi komissiolle (3 artiklassa määriteltyjen sääntöjen mukaisesti), joka päättää

5 — Eurooppa-neuvoston Haagissa 3.11.1976 antama päätöslauselma, jonka liitteessä VI vakiinnutetaan yhteisölle yksinomainen toimivalta ja näin ollen kielletään jäsenvaltioita toteuttamasta yksipuolisia toimenpiteitä tällä alalla.

6 — Näiden sääntöjen olennaisena tarkoituksena on valikoitujen suojelutoimenpiteiden hyväksyminen (kalastustoimintojen kieltäminen ja rajoittaminen, alus- ja verkkotyyppien sääntely), kiintiöjärjestelmän luominen (kalasaaliiden sallittujen kokonaismäärien jakaminen valtioiden kesken) ja lupajärjestelmät (erityisesti valvontatarkoituksessa).

7 — EYVL 1986 L 376, s. 7.

4 artiklan perusteella, täyttääkö se asetuksessa säädetyt vaaatimukset ja voidaanko sille näin ollen myöntää yhteisön (ja kansallista) rahoituksellista tukea kyseisellä alalla. Rahoitus myönnetään sitten asetuksen 40—48 artiklan säännösten mukaisesti. Päätös on siis toimi, jolla komissio hyväksyi Yhdistyneen kuningaskunnan ajajaksoa 1993—1996 koskevan kolmannen MOO:n.

4. Kyseistä asetusta on osittain muutettu 31.12.1992 voimaan tulleella asetuksella (ETY) N:o 3946/92 [8]. Viimeksi mainitussa asetuksessa, jonka tavoitteena on antaa valtioille lisäkeino kalastuksen ja käytettävissä olevien varojen välisen tasapainon saavuttamiseksi, on esitetty "pyyntiponnistuksen" käsite: kun asetuksessa vaaditaan määrätyn laivaston "kalastuskapasiteetin" vähentämistä, muutetussa versiossa viitataan "pyyntiponnistusten" vähentämiseen, toisin sanoen kapasiteetin vähentämistä yhdistettynä kyseisen laivaston toiminnan vähentämiseen.

Asetuksen 1 artiklan uudessa d kohdassa säädetään siis, että yhteisön rahoitus voidaan myöntää muun muassa "tiettyjen kalastusalusten toiminnan väliaikaisella tai lopullisella pysäyttämisella tapahtuvan pyyntiponnistusten sopeuttamista" koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi. Samaa ajatuskuviota seuraten 1 a artiklassa säädetään, että "jäsenvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin rajoittaakseen pyyntiponnistuksia kalavarastojen tasapainoisen hyödyntämisen kanssa yhteensoveltuvalle tasolle" täsmentäen, että kysymys on kalastusalusten kapasiteetin vähentämisen ja niiden toiminnan sopeuttamisen yhdistävistä toimenpiteistä.

5. Edellä mainittu asetus N:o 3760/92 [9] koskee tiettyjä riidan kannalta keskeisiä näkökohtia. Tämän asetuksen 11 artiklan mukaisesti perustamissopimuksen 43 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen neuvosto "vahvistaa useaksi vuodeksi kerrallaan ja ensimmäisen kerran viimeistään 1 päivänä tammikuuta 1994 ... tavoitteet ja yksityiskohtaiset säännöt, joilla pyritään saamaan aikaan yhteisön kalatalousalaa koskeva rakenneuudistus kestävän tasapainon saavuttamiseksi kalavarojen ja niiden hyväksikäytön välillä. Tämä rakenneuudistus ottaa tapauskohtaisesti huomioon mahdolliset taloudelliset ja yhteiskunnalliset seuraukset ..."

6. Täydellisyyden vuoksi on lopuksi muistettava neuvoston asetus (ETY) N:o 3699/93 [10], joka on tullut voimaan 1.1.1994, ja jota ei siis vielä sovelleta tämän asian tosiseikkoihin. Tässä asetuksessa, joka sisältää merkittäviä muutoksia aikaisempaan järjestelmään nähden, asetetaan jäsenvaltioille

8 — Asetuksen (ETY) N:o 4028/86 kolmannesta muuttamisesta 19 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (EYVL 1992 L 401, s. 1).

9 — Tämän osalta katso edellä alaviite 3.

10 — Yhteisön kalastus- ja vesiviljelyalaa sekä niiden tuotteiden jalostusta ja kaupan pitämistä koskevien rakenteellisten tukitoimenpiteiden perusteista ja edellytyksistä 21 päivänä joulukuuta 1993 annettu asetus (EYVL 1993 L 346, s. 1).

nimenomainen velvollisuus toteuttaa "pyyntiponnistuksen säätelytoimenpiteitä, jotta vähintään 5 artiklassa tarkoitettujen monivuotisten ohjausohjelmien tavoitteet saavutetaan" toteuttamalla tarvittaessa "toimenpiteitä kalastusalusten poistamiseksi pysyvästi kalastuskäytöstä" (8 artiklan 1 kohta). Näihin toimenpiteisiin voi kuulua lisäksi 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti "määrättyinä ajanjaksoina luvallisten kalastuspäivien tai merilläolopäivien rajoituksia".

Asetuksen N:o 3699/93 uudessa järjestelmässä jäsenvaltioiden MOO:ssa vahvistamat tavoitteet näyttävät siis saaneen velvoittavan luonteen. Tästä velvoittavuudesta on todisteena lisäksi neuvoston päätös 94/15/EY [11], joka ei myöskään sovellu käsiteltävän asian tosiseikkoihin, koska se on tehty riidanalaisen asetuksen hyväksymisen jälkeen. Kyseisessä päätöksessä, jonka oikeudellisena perustana on edellä mainitun asetuksen N:o 3760/92 11 artikla, velvoitetaan jäsenvaltiot muodollisesti vähentämään alustensa pyyntiponnistuksia MOO:ssa vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti jättämällä komission tehtäväksi näiden tavoitteiden toteuttamisen valvonnan (1 ja 2 artikla).

7. Yhdistynyt kuningaskunta on tähän mennessä esittänyt kolme MOO:aa, joista ensimmäisen tavoitteena oli erityisesti kalastusalusten kapasiteettien supistaminen, kun taas ajanjaksoa 1987—1991 koskeva toinen MOO perustui kalastuslupajärjestelmän rajoitetumpaan soveltamiseen sekä vapaaseen kilpailuun markkinoilla. Hyväksyttyään päätöksellään 88/141/ETY [12] Ison-Britannian toisessa MOO:ssa vahvistetut tavoitteet komissio pidätti sittemmin aikaisemmin myönnetyn rahoitussuorituksen todettuaan, että sen lisäksi, toisen MOO:n tavoitteet olleet jääneet saavuttamatta, Britannian kalastuslaivaston kokoa ja kapasiteettia oli vieläpä lisätty.

Komissio hyväksyi useaan kertaan mainitussa päätöksessään kolmannen MOO:n, joka koski 1.1.1993 ja 31.12.1996 välistä ajanjaksoa [13] ja jossa mainitaan pääasialliseksi tavoitteeksi pyyntiponnistusten vähentäminen.

8. Yksityiskohtaisen luettelon kolmannen MOO:n tavoitteista liitteenä sisältävän päätöksen yhdeksännessä perustelukappaleessa toistetaan keskeinen vaatimus "pyyntiponnistusten olennaisesta vähentämisestä, jota sovelletaan kyseisen laivaston osan osalta,

11 — Yhteisön kalastusalan rakenneuudistuksen tavoitteista ja yksityiskohtaisista säännöistä 1 päivän tammikuuta 1994 ja 31 päivän joulukuuta 1996 väliseksi ajanjaksoksi kalavarojen ja niiden hyväksikäytön välisen tasapainon saavuttamiseksi kestävällä tavalla 20 päivänä joulukuuta 1993 tehty päätös (EYVL 1993 L 10, s. 20).

12 — Yhdistyneen kuningaskunnan asetuksen (ETY) N:o 4028/86 mukaisesti esittämästä monivuotisesta ohjausohjelmasta (1987—1991) 11 päivänä joulukuuta 1987 tehty päätös (EYVL 1987 L 67, s. 22).

13 — Kolmas MOO kattoi alunperin myös vuoden 1992, mutta tarpeellisten tietojen puuttuessa sen hyväksymiseksi, komissio vahvisti tälle vuodelle päätökseen 92/363/ETY (EYVL 1992 L 193 s. 25) sisältyvän siirtymäjärjestelmän.

jossa ponnistusten ja kalavarojen välinen epätasapaino on selvin ...” Sen 2 artiklassa määrätään lisäksi yhteisönlaajuisesta pyyntiponnistusten vähentämisestä, jotka erotellaan kalalajiryhmittäin seuraavien prosenttiosuuksien mukaisesti:

— pohjakalakantojen paritroolausta tai pohjatroolausta harjoittavien troolareiden osalta 20 prosentilla,

— bentaalisia kalakantoja pyytävien pohjahara-alusten ja puomitroolareiden osalta 15 prosentilla,

— laivaston muiden osien osalta 0 prosentilla eli siten, että pyyntiponnistus ei kasva.

Päätöksen 3 artiklassa määrätään, että pyyntiponnistusten vähentäminen voi johtua kapasiteettisupistusten ja toiminnan rajoittamisen yhteisvaikutuksista, mutta vähintään 55 prosenttia MOO:n kokonaistavoitteesta on varmistettava kapasiteettisupistuksilla (3 artiklan 2 kohta). 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti ”loppuosa voidaan saavuttaa toiminnan rajoittamistoimenpiteillä, kuten esimerkiksi *merilläolopäivien rajoitustoimenpiteillä*, siltä osin kuin ne perustuvat komission hyväksymiin pysyvän luonteisiin lakeihin ja hallinnollisiin määräyksiin, sekä sen hyväksymiin menetelmiin” [14].

9. Riidanalainen asetus hyväksyttiin kolmannessa MOO:ssa vahvistetun ja komission hyväksymän kokonaistavoitteen saavuttamiseksi. Kuten on todettu, siinä määrätään, että brittiläisten kalastusalusten kalastuslupien myöntäminen tai uudistaminen riippuu siitä edellytyksestä, että luvansaaja on vuosina 1993—1996 merellä vuosittain yhtä monta päivää kuin vuonna 1991 (joissakin poikkeustapauksissa yhtä monta päivää kuin vuonna 1988). Asetuksessa säädetään, että sallittujen päivien määrää voidaan lisätä poikkeuksellisissa olosuhteissa (kiintiöjärjestelmään kuulumattomat kalalajit, muut toiminnat kuin kalastus, vilpittömässä mielessä tehdyt sijoitukset jne.).

10. Perusteellisuuden vuoksi on vielä todettava, että käytännössä yhtä aikaa asetuksen kanssa julkaistiin kaksi muuta kansallista lakia, toisin sanoen Sea Fishing (Conservation) Act 1992 ja Fishing Vessel (Decommissioning) Scheme 1993. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan näiden lakien tarkoituksena oli yhdessä asetuksen kanssa MOO:ssa vahvistettujen tavoitteiden noudattamisen mahdollistaminen samoin kuin kalastuslaivaston kapasiteettisupistukset.

14 — Kursivointi kirjoittajan.

Ennakkoratkaisukysymykset

11. Tultuaan siihen tulokseen, että mainittujen säännösten oikea tulkinta on oleellista vireillä olevan riita-asian ratkaisemiseksi, High Court keskeytti oikeudenkäynnin esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1) a) Valtuutetaanko tai oikeutetaanko päätöksessä Yhdistynyt kuningaskunta toteuttamaan sellaisia toimenpiteitä kuin asetuksessa on säädetty ja

b) suljetaanko päätöksessä pois mahdollisuus käyttää teknisiä säilytystoimenpiteitä saman tavoitteen saavuttamiseksi?

2) Vaikuttaako ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen se seikka, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole vähentänyt kalastuslaivastonsa kapasiteettia toisen monivuotisen ohjausohjelmansa mukaisesti?

3) Ovatko asetuksessa hyväksytyt toimenpiteet joka tapauksessa edellä mainittujen yhteisön oikeuden säännösten ja periaatteiden vastaisia?

4) Vaikuttaako edellä esitettyihin kysymyksiin annettaviin vastauksiin

a) brittiläisten kalastusalusten pyytämien kalavarastojen luonne, erityisesti se seikka, onko kyseiselle varastolle määrätty suurin sallittu saalis;

b) asetuksen vaikutus kalastusalalla kokonaisuutena ottaen ja

c) se mahdollisuus, että toimivaltainen ministeri päättää myöntää tulevaisuudessa poikkeuksia määrätyille aloille?

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on oikeudenkäynnin kuluessa päättänyt yksipuolisesti lykätä riidanalaisen toimenpiteen soveltamista siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa asiasta ennakkoratkaisun.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

12. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan annettava vastaus ei mielestäni ole mitenkään ilmeinen. Koska päätöksessä hyväksytään, kuten on ilmoitettu, Britannian kolmas MOO, siinä sallitaan nimenomaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan seurata MOO:n tavoitteita vähentämällä laivaston toimintaa, mainiten esimerkkinä juuri "merilläolopäivien rajoittamistoimenpiteet" (em. 3 artiklan 3 kohta).

Tällaiset toimenpiteet ovat siis epäilemättä sallittuja "siltä osin kuin ne perustuvat komission hyväksymiin pysyvän luonteisiin lakeihin ja hallinnollisiin määräyksiin" (3 artiklan 3 kohta) ja sillä edellytyksellä, että vähintään 55 prosenttia MOO:n kokonaistavoitteesta varmistetaan sitä vastoin kapasiteettisupistuksilla (3 artiklan 2 kohta). Ottaen huomioon asiakirja-aineistosta saatavat tiedot ja vastaväitteiden puuttumisen tältä osin, molempia edellytyksiä on kyseessä olevassa asiassa noudatettu.

13. Ensimmäisen kysymyksen toisessa osassa kansallinen tuomioistuin kysyy lisäksi, suljetaanko päätöksessä pois mahdollisuus toteuttaa teknisiä toimenpiteitä (toisin sanoen lähinnä lupajärjestelmän tarkistuksia, kalastusalusten riisumiseen kannustavia toimenpiteitä ja muita erityisiä säilyttämistoimenpiteitä) merilläolopäivien rajoittamisen sijaan.

Vaikka päätöksessä ei olekaan nimenomaisia viittauksia teknisiin toimenpiteisiin, siinä annetaan jäsenvaltioille vapaus valita toiminnan rajoittamista koskevat toimenpiteet, joilla parhaiten saavutettaisiin 45 prosenttia kokonaistavoitteesta sillä edellytyksellä, että komissio on hyväksynyt ne. Kantajat väittävät tältä osin, että määrättyjen teknisten toimenpiteiden toteuttaminen mahdollistaisi halutun tuloksen saavuttamisen huomattavasti alhaisemmin kustannuksin kuin ne toimenpiteet, jotka niiden olisi asetuksen soveltamiseksi toteutettava.

14. Nähdäkseni vastaus tähän kysymykseen on joka tapauksessa asiaankuulumaton sen arvioimiseksi, onko asetus yhteensoveltuva päätöksen kanssa. Sen myöntäminen, että päätöksessä todennäköisesti sallitaan Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttaa muita toimenpiteitä kalastustoiminnan rajoittamiseksi kuin merilläolopäivien rajoittaminen, ei tee viimeksi mainittua toimenpidettä vähemmän (nimenomaisesti) sallituksi.

Lisäksi mistään virallisesta asiakirjasta ei näytä ilmenevän, että komissio olisi hyväksynyt tekniset toimenpiteet, kuten päätöksessä määrätään. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja komission välinen kirjeen-

vaihto vuonna 1994 (asiakirja-aineistoon kantajien pyynnöstä liitettynä) näyttää pikemminkin olevan todiste siitä, ettei kalastuspolitiikasta vastaava komission jäsen usko, että näillä toimenpiteillä voitaisiin toistaiseksi taata Britannian kalastuslaivaston pyyntiponnistusten tehokas vähentäminen. [15]

Toinen ennakkoratkaisukysymys

15. Toisessa kysymyksessään kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan, vaikuttaako se, että Yhdistynyt kuningaskunta ei noudattanut ajanjaksoa 1987—1991 koskevassa toisessa MOO:ssa asetettuja tavoitteita, ensimmäiseen kysymykseen annettuun vastaukseen, ja missä määrin se siihen vaikuttaa. Kantajat korostavat, että Yhdistyneen kuningaskunnan toiseen MOO:aan sisältyneen kalastuslaivaston kapasiteettisupistuksia koskevan velvollisuuden rikkominen heijastuu epäoikeudenmukaisesti ja laittomasti kolmannen MOO:n tavoitteisiin, ja että kolmannesta MOO:sta kalastusalalle johtuvat taloudelliset kustannukset ja seuraukset olisivat olleet kevyempiä kuin siitä nykyisellään mahdollisesti johtuvat, jos nämä velvollisuudet olisi täytetty.

15 — Ks. Y. Paleokrassasin maatalous-, kalastus- ja elintarvikealan ministeri M. Jackille 15.7.1994 osoittama kirje.

Kantajat lähtevät siitä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja komission kiistämästä edellytyksestä, että toinen MOO sisälsi pakottavia oikeudellisia velvoitteita ottaen huomioon, että siinä määrätyt tavoitteet oli hyväksytty ja virallistettu edellä mainitussa komission päätöksessä 88/141.

16. En yhdy tähän käsitykseen, jota pidän yhteensoveltumattomana MOO:ien ja niiden kehityksen perustavan säännöstön tulkinnan kanssa.

Edellä mainitun asetuksen N:o 3699/93 antamiseen asti asetuksessa rajoituttiin säätämään kunkin jäsenvaltion *oikeudesta* laatia MOO ja esittää se komissiolle. Komission hyväksyminen oli tarpeellinen vain ja ainoastaan taloudellisen tuen myöntämiseksi. MOO:ssa määritellyn ohjelman hyväksymistapauksessa komissio määritteli muodollisella ad hoc -päätöksellä rahoituksen ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt. Tällaisessa päätöksessä oli siis ainoastaan rahoituksen tavoitteisiin liittyviä oikeudellisia velvoitteita siinä mielessä, että komissiolla oli oikeus pidättää tuen maksaminen, jos MOO:aa ei noudatettu; juuri näin on tapahtunut Yhdistyneelle kuningaskunnalle toisen MOO:n osalta.

17. Säännöksiä on muutettu esillä olevaa asiaa koskevin osin vasta jälkikäteen, erityisesti asetuksella N:o 3699/93, jonka mukaan kalastusalan rakenteellisten toimenpiteiden ohjelmointi — siis MOO:n laatiminen yhteisön vaatimusten mukaisesti — ja asiasta säädettyjen velvoitteiden noudattaminen ovat siitä lähtien olleet jokaiselle jäsenvaltiolle absoluuttisesti lankeavia oikeudellisia velvoitteita. Edellä mainittu neuvoston päätös 94/15 on esimerkki ajanjaksoon 1993—1996 kuuluvien velvoitteiden soveltamisesta.

Kaikki tämä osoittaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan edellä mainittujen, edellisen järjestelmän alaan kuuluvien toisen MOO:n yhteydessä sovittujen velvoitteiden rikkomisesta ei voinut olla muuta seurausta kuin komission aiemmin myöntämän rahoitustuen keskeyttäminen.

Yhdistyneen kuningaskunnan toisessa MOO:ssa vahvistettujen tavoitteiden noudattamatta jättäminen on loppujen lopuksi seikka, jolla ei ole vaikutusta arvioitaessa sitä, onko kolmas MOO päätöksen mukainen.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

18. Kolmannessa kysymyksessään High Court pyytää yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan tiettyjen yhteisön oikeuteen kuuluvien säännösten ja periaatteiden tulkinnasta sen arvioimiseksi, estävätkö nämä säännökset ja periaatteet käsiteltävä olevan riidanalaisen toimenpiteen kaltaisten kansallisten toimenpiteiden soveltamista.

19. On kuitenkin huomattava, että voitaisiin epäillä myös itse päätöksen pätevyyttä, jos kantajien esittämät väitteet osoittautuisivat perustelluiksi ja jos kyseessä oleva asetus on yhteensoveltumaton yhteisön oikeuden kanssa ottaen huomioon, että päätöksessä annetaan nimenomaisesti, kuten on jo todettu, Yhdistyneelle kuningaskunnalle oikeus toteuttaa riidanalainen toimenpide.

Tältä osin voin heti alkuun todeta, että brittiläinen asetus on mielestäni yhteensoveltuva kaikkien niiden yhteisön säännösten ja periaatteiden kanssa, joihin kantajat vetoavat.

20. Kantajat väittävät ensinnäkin, että riidanalainen asetus rikkoo EY:n perustamissopimuksen 6 artiklassa tarkoitettua kansallisuuteen perustuvan syrjinnän yleistä kieltoa sekä

neuvoston asetuksen (ETY) N:o 101/76 [16] 2 artiklassa säädettyä yhtäläistä oikeutta päästä yhteisön vesialueille ja hyödyntää niitä, siltä osin kuin sitä sovelletaan ainoastaan brittiläisiin kalastajiin.

Tältä osin on ensinnäkin huomattava, että asetuksen N:o 3760/92 10 artiklassa annetaan nimenomaisesti jäsenvaltioille oikeus rajoitetumpiin kalavarojen säilyttämis- ja hoitotoimenpiteisiin kuin yhteisön järjestelmässä on säädetty, jos kyseiset toimenpiteet koskevat ainoastaan kyseisen jäsenvaltion kalastajia ja ne ovat yhteensoveltuvia järjestelmän tavoitteiden kanssa.

Lisäksi — erityisesti kalastuspolitiikan alalla — yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut nimenomaisesti, että ETY:n perustamissopimuksen 7 artikla (nykyään EY:n perustamissopimuksen 6 artikla) "ei koske jäsenvaltion muita jäsenvaltioita ankarampien toimenpiteiden soveltamisesta samalla alalla yhteisön oikeuden alaisille henkilöille ja yrityksille mahdollisesti aiheutuvaa erilaista kohtelua ja vääristymiä" [17].

21. Asetuksen N:o 101/76 2 artiklan 1 kohdan osalta yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että sitä on tulkittava kansallisten kiintiöjärjestelmien kautta, eikä se siis estä jäsenvaltiota soveltamasta sen oman lipun alla purjehtiviin aluksiin ankarampia kansallisia valvontatoimenpiteitä kuin yhteisön tasolla säädetyt, siltä osin kuin sellaisten toimenpiteiden tarkoituksena on kalastustoimintojen tehokkaan valvonnan varmistaminen ja petosten ehkäiseminen eivätkä ne ole kohtuuttomia tavoiteltaviin päämääriin nähden. [18]

22. Kantajat väittävät yhä yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen liittyen lisäksi, että asetus on kalastusalalla perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa määrätyn yhteisön tuottajien ja kuluttajien välisen syrjinnän kiellon vastainen; asetusta sovelletaan kaikkiin yli kymmenmetrisiin kalastusaluksiin ilman sellaisia aluksia koskevia erityissäännöksiä, jotka kalastavat kalastusalueilla, joita varten ei ole määrätty pyyntikiintiöitä ja erottelematta kunkin aluksen käyttämiä eri kalastusmenetelmiä.

Tämän kohdan osalta arvioin olevan mahdollista olla samaa mieltä komission kanssa, joka huomauttaessaan, että päätöksessä määrätään

16 — Yhteisestä kalatalousalan rakennepolitiikasta 19 päivänä tammikuuta 1976 annettu neuvoston asetus (EYVL 1976 L 20, s. 19).

17 — Asia C-251/90 ja C-252/90, Wood ja Cowie, tuomio 7.5.1992 (Kok. 1990, s. I-2873, 19 kohta); samankaltainen asia 185/78— 204/78, Van Dam ym., tuomio 3.7.1979 (Kok. 1979, s. 2345, 10 kohta).

18 — Em. tuomio asiassa Wood ja Cowie, 16— 18 kohta.

tiettyjen kalastusosien vähennysten vähimmäismäärästä samaan aikaan kuin nollakasvusta kaikille muille osille, katsoo asetuksen vaikutuksena olevan brittiläisten kalastusalusten toiminnan pitäminen vuonna 1991 saavutetulla tasolla. Järjestelmässä ei siis määrätä mistään toimenpiteestä, joka rasittaisi tiettyä sektoria enemmän kuin muita, vaan siinä taataan päinvastoin yhtenäinen nollakasvu jokaiselle osalle verrattaessa vuoteen 1991. Nollakasvu verrattaessa vuoteen 1991 on juuri päätöksessä mainittu ensisijainen, kaikille osille yhteinen vähimmäistavoite.

23. Kantajien mukaan asetus on myös viennin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, joka on kielletty EY:n perustamissopimuksen 34 artiklassa.

Tämä väite on mielestäni perusteeton ottaen huomioon, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 34 artiklassa tarkoitetaan vain toimenpiteitä, joiden tavoitteena tai vaikutuksena on erityisesti viennin rajoittaminen varmistaen näin kansallisen tuotannon tai sisämarkkinoiden edut. [19] Näin ei ole mielestäni tämän riidanalaisen toimenpiteen suhteen, jota sovelletaan päinvastoin samalla tavoin kaikkiin kalastusaluksiin tekemättä eroa niiden välillä, jotka markkinoivat tuotteitaan kansallisilla markkinoilla ja niiden välillä, jotka vievät niitä maasta.

24. Kantajat väittävät lisäksi, että asetus on EY:n perustamissopimuksen 39 artiklassa ja asetuksessa N:o 3760/92 vahvistettujen yhteisen kalastuspolitiikan perustavanlaatuisten tavoitteiden vastainen, sekä asetuksessa N:o 3759/92 määriteltyjen kalastustuotteiden yhteisen markkinajärjestelyn periaatteiden vastainen.

Väitteensä tueksi kantajat viittaavat useisiin alan edustajien valallaan vahvistamiin ilmoituksiin, joissa he vakuuttavat asetuksen soveltamisesta aiheutuneen joitakin kohtalokkaita seurauksia kalastustoiminnalle Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja koko yhteisön markkinoilla. Kyseiset seuraukset heijastuvat erityisesti koko kalastusmarkkinoiden ja niiden johdannaisteollisuuden taloudelliseen vakauteen, kalatuotteiden hintoihin, alan toimijoiden ja erityisesti kalastuksesta kiinnostuneiden alueiden erityisiin tarpeisiin, kalastustoiminnan järkiperäiseen järjestelyyn, kalastuksen kehittymiseen satamista kaukana olevilla vyöhykkeillä, nuorten kalavarastojen kehittymiseen, Yhdistyneelle kuningaskunnalle myönnettyjen kiintiöiden oikeanlaiseen hyödyntämiseen, etujärjestöjen kykyyn hallita kiintiöjärjestelmää, hankintojen takaamiseen ja yleensä yhteisön järjestelmän oikeanlaiseen toimintaan.

19 — Asia 15/79, Groenweld, tuomio 8.11.1979 (Kok. 1979, s. 3409, 7 kohta); myös kalastusalaa koskeva asia C-9/89, Espanja v. neuvosto, tuomio 27.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1383, 21 kohta).

25. Vaikka haluttaisiinkin sivuuttaa valallakin vahvistettujen todistajanlausuntojen oikeudellisen arvon pohdinta työjärjestyksen 47 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden tavanomaisen yhteyden ulkopuolella olevana, ja vaikka siis jopa myönnettäisiin, että riidanalainen asetus on omiaan lyhyellä aikavälillä aiheuttamaan vahinkoa yhteisön kalastusteollisuuden kaikille taloudellisille toimijoille, mielestäni kuitenkin tasapainon ylläpitäminen hyödyntämisen ja käytettävissä olevien varojen välillä on ehdottamasti ensisijainen tavoite. Kalastusteollisuus voikin pitkällä aikavälillä selviytyä ja säilyttää (tai pikemminkin saada takaisin) kannattavuutensa ainoastaan tällaisen tasapainon — joka todellisuudessa horjuu jo nyt vakavasti [20] — asteittain palauttamalla.

Toisaalta, lausuessaan tiettyjen kalalajien suurimmat sallitut saaliit vuodelle 1985 vahvistavan asetuksen pätevyydestä yhteisöjen tuomioistuin on ilmoittanut sellaisen vahvistuksen olevan yhteensoveltuva perustamissopimuksen 39 artiklan kanssa seuraavista syistä: "Rajoittamalla lyhyellä aikavälillä pyydystettävien kalojen määrää vahvistamalla kalastuskiintiöitä voidaan säilyttää tiettyjä kalalajeja ja näin ollen markkinat voidaan vakauttaa pitkällä aikavälillä. Tällainen jäjestelmä on lisäksi omiaan varmistamaan tuotannontekijöiden parhaan mahdollisen hyödyntämisen, joka on toinen 39 artiklassa mainittu tavoite, ottaen huomioon, että sen puuttuessa tietyt merivarat loppuvat nopeasti ja että tuotannontekijöiden paras mahdollinen hyödyntäminen tulee näin mahdottomaksi toteuttaa pitkällä aikavälillä" [22].

26. Tämä perustelu on lisäksi asiaan liittyvän yhteisön oikeuskäytännön perusta. Yhteisöjen tuomioistuin on yhtäältä korostanut yhteisön toimielinten laajaa harkintavaltaa yhteisön maatalouspolitiikan (ja siis kalastusasioiden) tavoitteiden toteuttamisessa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa, täsmentäen, että toimielimet voivat myöntää väliaikaisesti etusijan tällaiselle tavoitteelle muuhun tavoitteeseen nähden, jos taloudelliset olosuhteet sitä edellyttävät. [21]

27. Omistusoikeuden ja liikkeen- ja ammatinharjoittamisen oikeuden, jotka ovat osa perusoikeuksia, joiden kunnioittamisen yhteisöjen tuomioistuin varmistaa [23], väitetyn rikkomisen osalta riittää, kun todetaan kantajien itsensä myöntäneen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti nämä oikeudet eivät ole absoluuttisia, vaan niitä voidaan rajoittaa yhteisön tavoitteleman yleisen edun perusteella sillä edellytyksellä, että kyseiset rajoitukset eivät ole "suhteettomia ja sietämättömiä" väliintulotoimenpiteitä, jotka loukkaavat myös näin varmistettujen oikeuksien pääsisältöä [24]. Mielestäni on selvää, että

20 — Ks. komission kertomus yhteisön kalastuspolitiikasta vuodelta 1991 neuvostolle ja Euroopan parlamentille [SEC (91) 2288, 18.12.1991]. Erityisesti huomiota kiinnitetään kalavarastojen kuolleisuutta ja kalastusteollisuuden ylikapasiteettia suhteessa käytettävissä oleviin varoihin koskeviin tietoihin sekä järjestelmän tarkistamiseksi varojen järkiperäisemmän hyödyntämisen mahdollistamiseksi esitettyihin ajatuksiin ja ehdotuksiin.

21 — Asia 5/73, Balkan-Import-Export, tuomio 24.10.1973 (Kok. 1973, s. 1091, 24 ja 27 kohta).

22 — Asia 46/86, Romkes, tuomio 16.6.1987 (Kok. 1987, s. 2671, 22 kohta).

23 — Asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979 (Kok. 1979, s. 3727).

24 — Asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237).

riidanalaisessa asetuksessa ei säädetä suhteettomista eikä sietämättömistä väliintulotoimenpiteistä suhteessa tavoiteltavan päämäärän tärkeyteen.

28. Tarkastelkaamme lopuksi asetuksen väitettyä yhteensoveltumattomuutta yleisen suhteellisuusperiaatteen kanssa. Tämä väite, jonka sanamuotoa ei ole täsmennetty ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä, voidaan ymmärtää kahdelta eri kannalta.

Yhtäältä voidaan katsoa, että arvostelu kohdistetaan komissiolle ottaen huomioon, että viimeksi mainittu olisi oikeuttaessaan riidanalaisten toimenpiteiden kaltaiset toimenpiteet rikkonut velvollisuuttaan valita usean mahdollisen eri toimenpiteen joukosta vähiten rajoittava. [25]

Tämän osalta riittää, kun muistutan siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön lainsäätäjä nauttii yhteisen kalastuspolitiikan alalla harkintavaltaa, joka vastaa perustamissopimuksen 40 ja 43 artiklassa sille asetettua poliittista vastuuta, ja että päämäärään nähden "vain selvästi soveltumaton" toimenpide voi vaikuttaa sen toiminnan laillisuuteen. [26]

29. Toisaalta tapauksessa, jossa väite ymmärrettäisiin kohdistetuksi Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan siitä syystä, että se on toteuttanut riidanalaisen toimenpiteen muiden mahdollisesti hyväksyttävissä olevien toimenpiteiden sijaan, väite olisi todettava perusteettomaksi ilman, että olisi tarpeen suorittaa tavanomaista suhteellisuuden tutkintaa.

Koska kysymys on kansallisesta toimenpiteestä, jonka toteuttamisen komissio on nimenomaisesti ja ennakolta hyväksynyt kalastuspolitiikan osalta sille myönnetyn erityistoimivallan mukaisesti, ja jonka yhteensoveltuvuus muiden mahdollisten yhteisön oikeuden asiaan liittyvien tekijöiden kanssa on seikkaperäisesti osoitettu, suhteellisuuskysymys on mielestäni selvästi tarpeeton.

30. Loppujen lopuksi on todettava, että kantajien esittämät väitteet näyttävät perustuvan pikemminkin asetuksen *hankaluuteen,* kun otetaan huomioon erilaisten ja kevyempien toimenpiteiden mahdollisuus kuin tämän asetuksen yhteensoveltumattomuus yhteisön oikeuden asiaan liittyvien mahdollisten muiden tekijöiden kanssa. Tämän laatuinen mahdollinen tutkimus samoin kuin huomautukset yhteisön oikeuden mukaisen kansallisen toimenpiteen taloudellisista seurauksista jäävät kuitenkin ilmiselvästi yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle ja kuuluvat, mikäli tarpeellista, ainoastaan kansallisen lainsäätäjän poliittiseen vastuuseen.

25 — Ks. esim. asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 13 kohta).

26 — Ks. viimeksi yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 42 kohta).

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

31. Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, vaikuttavatko seuraavat seikat edeltäviin kysymyksiin annettuihin vastauksiin: a) kunkin kalastusaluksen pyytämän kalavaraston luonne, erityisesti se seikka, onko vai eikö kyseiselle varastolle ole määrätty suurinta sallittua saalista; b) näiden rajoitusten vaikutus kalastusmarkkinoihin yleensä; c) toimivaltaisen ministeriön myöntämä mahdollisuus poiketa järjestelmästä.

Arvioin vastausten käyvän ilmi riittävän selvästi kolmatta kysymystä koskevista huomioista. Sen vuoksi on ilmeistä, että a- ja b-kohdissa mainitut seikat eivät vaikuta asetuksen yhteensoveltuvuuteen yhteisön oikeuden kanssa.

32. Mitä sen sijaan tulee neljännen kysymyksen c-kohtaan, on mielestäni kiistatonta, ja mitä myöskään asianosaiset eivät ole kiistäneet, että toimivaltaisella ministeriöllä oleva mahdollisuus yksilöllisten poikkeusten myöntämiseen yleisestä säännöstä ei mitenkään vaikuta siihen harkintaan, joka koskee asetuksen yhteensoveltuvuutta tai yhteensoveltumattomuutta yhteisön oikeuden kanssa.

33. Edellä olevien huomioiden perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi High Court of Justicen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Yhdistyneen kuningaskunnan kalastuslaivaston ajanjaksolle 1993—1996 neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 mukaisesti laaditusta monivuotisesta ohjausohjelmasta 21.12.1992 tehtyä komission päätöstä 92/593/ETY on tulkittava niin, että sulkematta pois mahdollisuutta toteuttaa muita toimenpiteitä, siinä annetaan Yhdistyneelle kuningaskunnalle oikeus toteuttaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on brittiläisten kalastuslaivastojen vuosittaisten merilläolopäivien rajoittaminen vuoden 1991 merilläolopäivien lukumäärään riippumatta siitä, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut ajanjaksoa 1987—1991 koskevassa monivuotisessa ohjausohjelmassa asetettuja velvoitteita.

2) EY:n perustamissopimuksen 6, 34 ja 39 artiklaa sekä 40 artiklan 3 kohtaa, yhteisestä kalatalousalan rakennepolitiikasta 19 päivänä tammikuuta 1976 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 101/76 2 artiklaa, yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 3760/92 sekä yhteisestä kalastus- ja vesiviljelytuotealan markkinajärjestelystä 17 päivänä joulukuuta 1992 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 3759/92, omistusoikeutta, liikkeen- ja ammatinharjoittamisen oikeutta sekä suhteellisuusperiaatetta on tulkittava niin, että ne eivät estä jäsenvaltion hyväksymän sellaisen toimenpiteen toteuttamista, jonka tavoitteena on kyseisen jäsenvaltion kalastuslaivastoon kuuluvien kalastuslaivojen merilläolopäivien rajoittaminen niiden vuoden 1991 merilläolopäivien lukumäärään.

3) a) Kunkin kalastusaluksen pyydystämien kalavarastojen luonne,

b) näiden toimintojen kalastusteollisuudelle aiheuttamat vaikutukset ja

c) toimivaltaisella ministeriöllä oleva mahdollisuus myöntää yksittäisiä poikkeuksia järjestelmästä ovat seikkoja, jotka eivät vaikuta edeltäviin ennakkoratkaisukysymyksiin annettuihin vastauksiin.