



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

30 päivänä huhtikuuta 2019*

Kumoamiskanne – Yhteinen kalastuspolitiikka – Luonnonvarojen säilyttäminen – Kansainvälinen yleissopimus Atlantin tonnikalojen suojelusta – Välimeren miekkakalan suurin sallittu saalis (TAC) – Asetus (EU) 2017/1398 – Kalastusmahdollisuuksien vahvistaminen vuodelle 2017 – Unionin yksinomainen toimivalta – Viitekauden määrittäminen – Taustatietojen luotettavuus – Tuomioistuinten harjoittaman valvonnan laajuus – SEU 17 artikla – Unionin etujen hoitaminen kansainvälisissä elimissä – Suhteellisen vakauden periaate – Soveltamisedellytykset – Taannehtivuuskiellon, oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja syrjäntäkiellon periaatteet

Asiassa C-611/17,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 23.10.2017,

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään F. Naert ja E. Moro,

vastaajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään aluksi V. Ester Casas, sittemmin M. J. García-Valdecasas Dorrego, ja

Euroopan komissio, asiamiehinään F. Moro ja A. Stobiecka-Kuik,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, C. Toader (esittelevä tuomari) ja C. Lycourgos sekä tuomarit E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen, P. G. Xuereb, N. Piçarra ja L. S. Rossi

julkisasiamies: G. Hogan

kirjaaja: A. Calot Escobar,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Italian tasavalta vaatii kannekirjelmässään unionin tuomioistuinta kumoamaan asetuksen (EU) 2017/127 muuttamisesta tiettyjen kalastusmahdollisuuksien osalta 25.7.2017 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2017/1398 (EUVL 2017, L 199, s. 2; jäljempänä riidanalainen asetus).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

ICCAT-yleissopimus

- 2 Euroopan unioni liittyi 9.6.1986 tehdyllä neuvoston päätöksellä 86/238/ETY (EYVL 1986, L 162, s. 33) kansainväliseen yleissopimukseen Atlantin tonnikalojen suojelusta, sellaisena kuin se on muutettuna yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden täysivaltaisten edustajien konferenssin päätösasiakirjaan liitetyllä, Pariisissa 10.7.1984 allekirjoitetulla pöytäkirjalla (jäljempänä ICCAT-yleissopimus).

YKP-asetus

- 3 Yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 22; jäljempänä YKP-asetus) johdanto-osan 35–37 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(35) Ottaen huomioon kalastusalan epävarma taloudellinen tilanne ja tiettyjen rannikkoyhteisöjen riippuvuus kalastuksesta on tarpeen varmistaa kalastustoiminnan suhteellinen vakaus jakamalla kalastusmahdollisuudet jäsenvaltioiden kesken kalakannoista kullekin jäsenvaltiolle kuuluvan ennakoitavissa olevan osuuden perusteella.

(36) Tilanteessa, jossa kantojen biologinen tilanne muuttuu nopeasti, kalastustoimien suhteellisen vakauden olisi turvattava ja otettava täysin huomioon erityistarpeet sellaisilla alueilla, joilla paikalliset yhteisöt ovat erityisen riippuvaisia kalastuksesta ja sen liitännäistoiminnoista, siten kuin neuvosto on päättänyt [tietystä yhteisön 200 meripeninkulman kalastusvyöhykkeen 1.1.1977 voimaan tulevaan perustamiseen liittyvistä ulkoisista näkökohdista] 3 päivänä marraskuuta 1976 antamassaan päätöslauselmassa [EYVL 1981, C 105, s. 1] ja erityisesti sen liitteessä VII.

(37) Juuri näin olisi sen vuoksi ymmärrettävä suhteellisen vakauden käsite.”

- 4 YKP-asetuksen 2 artiklan, jonka otsikko on ”Tavoitteet”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Yhteisellä kalastuspolitiikalla [YKP] varmistetaan, että kalastus- ja vesiviljelytoimet ovat ekologisesti kestäviä pitkällä aikavälillä ja niitä hoidetaan johdonmukaisesti taloudellisten, sosiaalisten ja työllisyyteen liittyvien etujen saavuttamista koskevien tavoitteiden kanssa ja että ne parantavat elintarvikkeiden saatavuutta.

2. Yhteisessä kalastuspolitiikassa sovelletaan kalastuksenhoitoon ennalta varautuvaa lähestymistapaa, ja politiikalla pyritään varmistamaan, että meren elollisia luonnonvaroja hyödynnetään siten, että pyydyttävien lajien kannat palautetaan kestäväen enimmäistuoton mahdollistavia tasoja suuremmiksi ja pidetään niillä tasoilla.”

- 5 Tämän asetuksen 16 artiklan, jonka otsikko on ”Kalastusmahdollisuudet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioille jaetut kalastusmahdollisuudet takaavat kullekin jäsenvaltiolle kalastustoiminnan suhteellisen vakauden kunkin kalakannan tai kalastuksen osalta. Kaikkien jäsenvaltioiden edut on otettava huomioon uusia kalastusmahdollisuuksia jaettaessa.”

Asetus N:o 2371/2002

- 6 YKP-asetuksen 48 artiklan mukaisesti kyseisellä asetuksella kumottiin elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa 20.12.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002 (EYVL 2002, L 358, s. 59). Asetuksen N:o 2371/2002 20 artiklassa, jonka otsikko on ”Kalastusmahdollisuuksien jakaminen”, säädettiin seuraavaa:

”1. Neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta saaliita ja/tai pyyntiponnistuksia koskevista rajoista ja kalastusmahdollisuuksien jakamisesta jäsenvaltioiden kesken sekä ehdoista, jotka liittyvät kyseisiin rajoihin. Kalastusmahdollisuudet jaetaan jäsenvaltioiden kesken siten, että kullekin jäsenvaltiolle taataan sen kalastustoimien suhteellinen vakaus kunkin kalakannan tai kalastustoiminnan osalta.

2. Kun yhteisö vahvistaa uusia kalastusmahdollisuuksia, neuvosto päättää näiden mahdollisuuksien jakamisesta ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edut.

– –”

Asetus 2017/127

- 7 Unionin vesillä ja unionin kalastusalueisiin tietyillä unionin ulkopuolisilla vesillä sovellettavien tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta vuodeksi 2017 20.1.2017 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2017/127 liitteessä I D, jonka otsikko on ”ICCAT-yleissopimusalue”, täsmennettiin Välimeren miekkakalan kalastuksen osalta, ennen kuin kyseistä asetusta muutettiin riidanalaisella asetuksella, että ”[Kansainvälisen Atlantin tonnikalojen suojelukomission] puitteissa hyväksytyjä Välimeren miekkakalan – – [suurimpia sallittuja saaliita (TAC)] ei jaeta ICCAT-[sopimuspuolille, yhteistyötä tekeville muille kuin sopimuspuolille, yhteisöille tai kalastusyhteisöille], joten niiden unionin osuus on määritelty”. Samassa liitteessä todetaan myös, että tämän lajin TAC, sellaisena kuin ICCAT (Kansainvälinen Atlantin tonnikalojen suojelukomissio) on sen vahvistanut, on 10 500 tonnia vuodessa.

Riidanalainen asetus

- 8 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 9–12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(9) Kansainvälinen Atlantin tonnikalojen suojelukomissio (ICCAT) hyväksyi vuoden 2016 vuosikokouksessaan suosituksen 16–05, jäljempänä ’suositus 16–05’, jossa määrätään Välimeren miekkakalan (*Xiphias gladius*) TACiksi 10 500 tonnia ja jolla perustetaan työryhmä määrittelemään järjestelmä Välimeren miekkakalan TACin oikeudenmukaista ja tasapuolista jakoa

varten, vahvistamaan sopimuspuolille, yhteistyötä tekeville muille kuin sopimuspuolille, yhteisöille tai kalastusyhteisöille vuodeksi 2017 jaettava kiintiö sekä määrittelemään TACin hallinnointimekanismin.

- (10) Unioni vahvisti ICCAT:n sihteeristölle osoitetussa 23 päivänä joulukuuta 2016 päivätyssä kirjeessä, että se panisi suosituksen 16–05 täytäntöön 1 päivästä tammikuuta 2017. Unioni vahvisti erityisesti, että se soveltaisi suosituksen 16–05 11 kohdassa tarkoitettua Välimeren miekkakalan kalastuskieltoa 1 päivän tammikuuta ja 31 päivän maaliskuuta välisenä aikana vuodesta 2017 alkaen. Sen vuoksi on aiheellista ottaa käyttöön kyseinen kalastuskielto Välimeren miekkakalaa koskevien kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen toiminnallisesti liittyvänä edellytyksenä.
- (11) Suosituksella 16–05 perustettu työryhmä kokoontui 20–22 päivänä helmikuuta 2017 ja ehdotti jakoperustetta sekä sopuratkaisua kiintiöiden käytön hallinnoimiseksi vuonna 2017. Osana tätä sopuratkaisua unionin osuudeksi vahvistettiin 70,756 prosenttia ICCAT:n TACista, mikä tarkoittaa 7 410,48:aa tonnia vuonna 2017. Sen vuoksi on aiheellista panna unionin osuus täytäntöön unionin lainsäädännössä sekä määritellä jäsenvaltioiden kiintiöt. Jaon olisi perustuttava aikaisempiin saalismääriin viitekaudella 2012–2015.
- (12) Asetuksessa [2017/127] säädettyjä saalisrajoituksia sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2017. Saalisrajoituksia koskevia tällä muutosasetuksella käyttöön otettavia säännöksiä olisi sen vuoksi myös sovellettava kyseisestä päivästä. Tällainen taannehtiva soveltaminen ei rajoita oikeusvarmuuden ja luottamuksen suojan periaatteiden soveltamista, sillä asianomaisia kalastusmahdollisuuksia ei ole vielä käytetty loppuun.”
- 9 Kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 alakohdan nojalla asetuksen 2017/127 liitettä I D muutettiin muun muassa sillä tavoin, että tässä liitteessä ollut Välimeren miekkakalan kalastusmahdollisuuksia koskeva taulukko korvattiin taulukolla, jossa todetaan muun muassa, että kyseisen lajin TACin unionin osuus vuodeksi 2017 on 7 410,48 tonnia ja että Italian osuus on 3 736,26 tonnia.

Asian tausta

- 10 Vuoden 2016 loppuun asti voimassa olleissa ICCAT:n suosituksissa vahvistettiin Välimeren miekkakalan osalta vain teknisiä suojelutoimenpiteitä mutta niissä ei koskaan vahvistettu TACEja.
- 11 ICCAT:n marraskuussa 2016 pidetyssä vuosikokouksessa ICCAT-yleissopimuksen sopimuspuolet ja yhteistyötä tekevät muut kuin sopimuspuolet, yhteisöt ja kalastusyhteisöt (jäljempänä osapuolet), päättivät, ottaen huomioon pysyvässä tutkimus- ja tilastokomiteassa, joka on yksi ICCAT:n elimistä, tehdyt viimeisimmät tieteelliset arvioinnit, hyväksyä suosituksella 16–05 Välimeren miekkakalan kannan uuden monivuotisen hoito- ja suojelusuunnitelman ottamalla vuodesta 2017 alkaen käyttöön 10 500 tonnin TACin, joka perustuu aikaisempiin saalismääriin vuosina 2010–2015.
- 12 Madridissa (Espanja) aloitettiin 20.2.2017 kansainväliset neuvottelut, joissa unionia edusti komission meri- ja kalastusasioiden pääosasto. Kyseiset neuvottelut saatettiin päätökseen päätöksellä sopia TACien myöntämisenjärjestelmästä, jossa laskentaperustaksi otetaan Välimeren miekkakalan saaliiden keskiarvo vuosina 2010–2014. Näiden neuvottelujen johdosta unioni sai 10 500 tonnin TACista 70,756 prosentin kiintiön vuodeksi 2017.
- 13 Sähköisesti käyty kirjallinen menettely, jossa osapuolet hyväksyivät muodollisesti tämän TACin jakamisen, päätettiin 18.4.2017, mikä virallisesti Välimeren miekkakalan 7 410,48 tonnin saaliskiintiön myöntämisen unionille.

- 14 Komissio ilmoitti 18.7.2017 asianomaisille jäsenvaltioille, että äänestys oli mitätöity menettelyä koskevien väitteiden vuoksi ja että näin ollen järjestetään uusi äänestys.
- 15 Neuvosto antoi 25.7.2017 riidanalaisen asetuksen.
- 16 Samana päivänä ICCAT:n sihteeristö ilmoitti osapuolille osoitetulla yleiskirjeellä virallisesti, ettei alkuperäinen äänestys ole pätevä, ja lykkäsi uuden äänestyksen ajankohdan vahvistamisen myöhempään ajankohtaan. Aluksi täksi ajankohdaksi vahvistettiin 7.8.2017 päivätyllä yleiskirjeellä 2.9.2017, jota lykättiin vielä ajankohtaan 2.10.2017 päätösvaltaisuuden puuttumisen vuoksi.
- 17 Lopuksi ICCAT:n sihteeristö ilmoitti osapuolille uudella yleiskirjeellä 9.10.2017, että päätösvaltaisuus oli saavutettu ja että sopimus TACin jakamisesta, sellaisena kuin se oli tehty Madridin kansainvälisissä neuvotteluissa, on näin ollen lopullisesti hyväksytty.

Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa

- 18 Italian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen asetuksen, erityisesti sen johdanto-osan 9–12 perustelukappaleet, 1 artiklan 2 alakohdan siltä osin kuin sillä muutetaan asetuksen 2017/127 liitettä I D, ja riidanalaisen asetuksen liitteessä olevan 3 kohdan, ja
 - velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 19 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin
- ensisijaisesti hylkää kanteen
 - toissijaisesti, jos riidanalainen asetus kumotaan Välimeren miekkakalan osalta, määrää näiden säännösten vaikutukset pysyttäväksi, ja
 - velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 20 Espanjan kuningaskunta ja komissio hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia 26.1. ja 26.2.2018 tehdyillä päätöksillä.
- 21 Italian tasavalta on 20.8.2018 pyytänyt Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan 3 kohdan mukaisesti asian käsittelemistä suuressa jaostossa.

Kanne

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee päätöksen 86/238 1 artiklan rikkomista

Asianosaisten lausumat

- 22 Italian tasavallan mukaan riidanalainen asetus on lainvastainen siltä osin kuin neuvosto katsoi olevansa velvollinen antamaan tämän asetuksen sillä perusteella, että sitä satoi ICCAT:ssa tehty päätös Välimeren miekkakalan TACin jakamisesta osapuolten välillä. Tällaista velvollisuutta ei kuitenkaan ollut riidanalaisen asetuksen antamishetkellä, koska ICCAT oli kumonnut heinäkuussa 2017 huhtikuussa 2017 tehdyn äänestyksen, jolla jako hyväksyttiin, ja koska komissio oli tietoinen kyseisestä seikasta, koska se oli ilmoittanut tästä jäsenvaltioille 18.7.2017 päivätyssä viestissä. Tästä seuraa, että

3.7.2017 tekemässään ehdotuksessa neuvoston asetukseksi asetuksen 2017/127 muuttamisesta tiettyjen kalastusmahdollisuuksien osalta (COM(2017) 356 final; jäljempänä asetusehdotus) komissio viittasi kansainväliseen veloitteeseen, jota ei ollut olemassa ja joka ei siis voinut sitoa neuvostoa.

- 23 Antaessaan riidanalaisen asetuksen tämän virheellisen oletuksen perusteella neuvosto rikkoi päätöstä 86/238 ja kansainvälisiä sopimuksia, joihin se viittaa. Säännöstenmukaisesti annetun ICCAT:n päätöksen puuttuessa unioni ei nimittäin ollut velvollinen noudattamaan yhä hyväksyntää odottavia ehdotuksia. Lisäksi Italian tasavalta toteaa, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa ei viitata ICCAT:n säännöstenmukaisesti hyväksymään jakoon vaan ainoastaan jakoehdotukseen, joka tehtiin 20.–22.2.2017 pidetyssä työryhmän kokouksessa.
- 24 Neuvosto väittää, että ICCAT:ssa oli osapuolten välillä sopimus Välimeren miekkakalan TACin jakamisesta. Vaikka tämä sopimus tehtiin muodollisesti vasta lokakuussa 2017, mikään ei osoita, että viivästyminen olisi vaikuttanut jaon sisältöön, koska myös ICCAT:n lopullisessa päätöksessä on tehty sama jako. Lisäksi jos neuvosto olisi odottanut tätä ICCAT:n tekemää muodollista sopimusta vahvistaakseen riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettuja kalastusmahdollisuuksia, kaikki unionin kalastajat olisivat olleet epävarmassa tilanteessa, joka olisi voinut jatkua vuoden 2017 loppuun asti. Tämä toimielin on siis voinut perustellusti nojautua tähän jakoon jopa ennen kuin ICCAT muodollisesti hyväksyi sen ja ennen kuin ICCAT:n päätös sitoi unionia.
- 25 Lisäksi neuvosto toteaa – ja yhtyy tältä osin Espanjan kuningaskunnan väliintulokirjelmässään esittämään – että unioni olisi rikkonut sillä ICCAT-yleissopimuksen ja päätöksen 86/238 mukaan olevia veloitteita vain, jos se olisi vahvistanut ICCAT:n unionille myöntämiä kalastusmahdollisuuksia suuremmat kalastusmahdollisuudet, mitä ei tapahtunut.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 26 Aluksi on syytä muistuttaa, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti unionilla on yksinomainen toimivalta ”meren elollisten luonnonvarojen säilyttämi[sessä] osana yhteistä kalastuspolitiikkaa”.
- 27 On vielä lisättävä, että unionin lainsäätäjällä on kalastusalalla laaja harkintavalta, joka perustuu siihen, että sille on SEUT 40–SEUT 43 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä. Valvoessaan toimenpiteen laillisuutta unionin tuomioistuimen on näin ollen tutkittava ainoastaan, onko kyseessä olevaa toimenpidettä toteutettaessa tehty ilmeinen virhe tai käytetty harkintavaltaa väärin tai onko lainsäätäjä selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat. Tällä alalla toteutettu toimenpide voidaan nimittäin katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton mainitun lainsäätäjän tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen (ks. vastaavasti tuomio 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, 80 ja 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Tältä osin ei voida väittää, että neuvosto olisi katsonut, että sillä oli velvollisuus antaa riidanalainen asetus ICCAT:ssa hyväksytyyn sitovan oikeudellisen päätöksen vuoksi, koska asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa ei viitata tällaiseen päätökseen vaan ainoastaan – kuten Italian tasavalta myös itse toteaa – työryhmän 20.–22.2.2017 pidetyssä kokouksessa tehtyyn jakoehdotukseen. Tästä perustelukappaleesta ilmenee näin ollen, että neuvoston tarkoituksena oli ennakoida ICCAT:n muodollista hyväksyntää päätökselle TACien jakamisesta osapuolten kesken.
- 29 Kun lisäksi otetaan huomioon se, että riidanalaisen asetuksen kattama ala kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja että unionin lainsäätäjällä on tällä alalla laaja harkintavalta, neuvoston ei joka tapauksessa ollut välttämätöntä odottaa ICCAT:n oikeudellisesti sitovan päätöksen muodollista antamista ennen kalastuskiintiöiden jakamista jäsenvaltioille. Se voi nimittäin päättää kiintiöistä, koska niiden määrittäminen kuuluu sen toimivaltaan.

- 30 Tästä seuraa, että vaikka onkin riidatonta, että ICCAT:n päätöstä ei ollut tehty riidanalaisen asetuksen antamispäivään mennessä, tämä seikka ei voinut estää neuvostoa hyväksymästä YKP:n toteuttamiseksi välttämättömiksi katsomiaan toimenpiteitä alalla, jolla sillä on laaja harkintavalta (ks. analogisesti tuomio 11.1.2017, Espanja v. neuvosto, C-128/15, EU:C:2017:3, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Kuten neuvosto ja Espanjan kuningaskunta ovat perustellusti huomauttaneet, on joka tapauksessa niin, että neuvosto olisi rikkonut päätöksen 86/238 mukaisia velvoitteita vain, jos se olisi vahvistanut ICCAT:n unionille myöntämiä kalastusmahdollisuuksia suuremmat kalastusmahdollisuudet, mitä ei ole tapahtunut nyt käsiteltävässä asiassa.
- 32 Näin ollen Italian tasavallan ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Toinen ja viides kanneperuste, jotka koskevat riidanalaisen asetuksen perustelujen puutteellisuutta

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 33 Näillä valitusperusteilla, joita on tutkittava yhdessä, Italian tasavalta väittää, että jos katsottaisiin, ettei neuvosto antanut riidanalaista asetusta velvollisuudesta vaan toimivaltansa nojalla, asetus olisi perusteltu puutteellisesti.
- 34 Tässä yhteydessä kyseinen jäsenvaltio väittää aluksi, että kun otetaan huomioon suhteellisen vakauden periaate, neuvoston olisi pitänyt perustella riittäväällä tavalla unionin kalastajien eduille siitä aiheutuva vahinko, että unionin osuudeksi hyväksyttiin 70,756 prosenttia ICCAT:ssa päätetystä TACista, vaikka kaikille näille kalastajille vuosiksi 2010–2014 myönnetyt Välimeren miekkakalan saalismäärät olivat vähintään 75 prosenttia aikaisemmista saalismääristä. Riidanalainen asetus ei sisällä tätä koskevia perusteluja, vaan sen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa täsmennetään pelkästään, että ”on aiheellista panna unionin osuus täytäntöön unionin lainsäädännössä sekä määritellä jäsenvaltioiden kiintiöt”.
- 35 Se väittää tämän jälkeen, että vaikka ICCAT perusti Välimeren miekkakalan vuoden 2017 TACin vahvistamisen 10 500 tonniksi kyseisen lajin aikaisempiin saalismääriin vuosina 2010–2014, neuvoston tuli sen mukaisesti, että se oli ilmaissut halunsa saattaa ICCAT:n päätökset osaksi unionin oikeutta, määrittää unionille kuuluvan TACin osuuden eli 7 410,48 tonnin jakautuminen jäsenvaltioiden kesken kunkin jäsenvaltion samojen vuosien aikaisempien saalismäärien perusteella. Tästä seuraa, että riidanalainen asetus on perusteltu puutteellisesti siltä osin kuin sen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan, että viitekausi muodostuu vuosista 2012–2015.
- 36 Lopuksi Italian tasavalta väittää, ettei riidanalaisessa asetuksessa selitetä, miksi unionin lainsäätävä katsoi ainoastaan tämän viimeisen viitekauden ”luotettavaksi”, vaikka ICCAT:ssa käydyissä keskusteluissa käytettiin komission suostumuksella kautta, joka sisältäisi vuodet 2010–2014.
- 37 Neuvosto katsoo, että Italian tasavallan toisen ja viidennen kanneperusteensa tueksi esittämät väitteet eivät osoita riidanalaisen asetuksen perustelujen puutteellisuutta vaan niissä osittain arvostellaan sen aineellista sisältöä. Nämä väitteet on tämän vuoksi hylättävä tehottomina. Joka tapauksessa kannekirjelmästä ja sen liitteistä ilmenee selvästi, että Italian tasavalta oli täysin tietoinen kaikista keskusteluista, jotka johtivat siihen, että unionille myönnettiin vuodeksi 2017 Välimeren miekkakalan 10 500 tonnin TACista 7 410,48 tonnia, ja tämän osuuden myöhempään jakamiseen jäsenvaltioiden kesken, ja että se tunsu myöntämisperusteet ja kyseisen jaon.

38 Espanjan kuningaskunnan mukaan Italian tasavalta voi olla eri mieltä tämän TACin osuuden myöntämisestä unionille sillä perusteella, että sen seurauksena unionille myönnetyt kalastusmahdollisuudet vähenevät kokonaisuudessaan ja erityisesti Italian tasavallalle aiheutuu vahinkoa. Italian tasavalta ei sen mukaan kuitenkaan voi pätevästi väittää, että ICCAT:n päätös olisi puutteellisesti perusteltu, koska sen perustana olevat lähtökohdat on esitetty riidanalaisen asetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

39 Italian tasavalta väittää toisessa ja viidennessä kanneperusteessaan, että riidanalaista asetusta on perusteltu puutteellisesti, koska yhtäältä neuvosto ei ole siinä esittänyt syitä, joiden perusteella se hyväksyi unionin kalastusmahdollisuuksien rajoittamisen 7 410,48 tonniin Välimeren miekkakalalle vahvistetusta 10 500 tonnin TACista, vaikka ICCAT vahvisti tämän TACin kauden 2010–2014 nojalla ja vaikka unionin kalastajille tämän kauden aikana myönnettyjen Välimeren miekkakalan saalismäärien prosentuaalinen osuus oli suurempi, ja koska toisaalta mainitussa asetuksessa ei erityisesti esitetä, miksi jäsenvaltioille tästä 7 410,48 tonnista myönnetty osuus vahvistettiin kauden 2012–2015 saalismäärien perusteella aiheuttaen tällä tavoin Italian tasavallalle merkittävä vahinko.

40 Ensiksi on todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan toisen kohdan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen säädöksen, päätöksen tai muun toimen luonteen mukaan ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmentävä toimen toteuttaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan toisen kohdan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Näin on varsinkin silloin, kun jäsenvaltiot ovat osallistuneet tiiviisti riidanalaisen toimen valmisteluun ja tuntevat tämän vuoksi sen taustalla olevat syyt (tuomio 25.10.2001, Italia v. neuvosto, C-120/99, EU:C:2001:567, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu siis kyseessä olevan toimen luonteesta, ja silloin kun kyseessä ovat soveltamisalaltaan yleiset toimet, riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen toteuttamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään. Unionin tuomioistuin on jo tässä yhteydessä erityisesti todennut, että olisi kohtuutonta vaatia, että erilaiset tekniset valinnat perustellaan erikseen, jos riidanalaisesta toimesta käy pääosin ilmi toimielimen tavoittelema päämäärä (tuomio 22.11.2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Yhtäältä käsiteltävässä asiassa on todettava, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 9–11 perustelukappaleet kuvaavat asiayhteyttä, jossa TACin myöntämisestä unionille ja sen jakamisesta jäsenvaltioiden kesken on päätetty, sillä niissä viitataan nimenomaisesti ICCAT:n työryhmän työhön Välimeren miekkakalan TACin oikeudenmukaisen ja tasapuolisen jakojärjestelmän luomiseksi ja unionin sitoutumiseen soveltaa ICCAT:ssa saavutetun sopuratkaisun tulosta, joka koskee jakoa vuodeksi 2017.

44 Toisaalta – kuten Italian tasavallan oikeudenkäyntikirjelmistä ilmenee – se on ollut läheisesti mukana Välimeren miekkakalan 7 410,48 tonnin TACin määrittämistä ja myöntämistä koskevassa päätöksentekoprosessissa sekä ICCAT:ssa että unionissa siltä osin kuin kyse on tämän määrän jakamisesta jäsenvaltioiden kesken. Kyseisen menettelyn eri vaiheissa, erityisesti helmikuun ja huhtikuun 2017 välillä, Italian valtuuskunnalla oli muun muassa mahdollisuus ilmaista huolensa suunniteltujen jakoperusteiden valinnasta.

- 45 ICCAT:ssa käydyistä keskusteluista on todettava, että kuten edellä 12 kohdassa on huomautettu, Välimeren miekkakalan kalastukseen erikoistuneessa työryhmässä Madridissa vuonna 2017 käytyjen neuvottelujen tuloksena syntyneestä TACin jakojärjestelmästä ilmenee, että Italian tasavallan tiedossa oli, että muiden osapuolten kanssa käydyistä neuvotteluista seurannut tonnimäärä oli hyvin lähellä unionin kalastajien aikaisempia Välimeren miekkakalan saalismääriä ja että kyseisen tonnimäärän muutaman prosentin vaihtelu näihin aikaisempiin tilastoihin nähden oli perusteltua muiden ICCAT:n hyväksymien arviointiperusteiden nojalla, joihin kuuluivat osapuolten kalastuksen hallinnoimiseksi aiemmin tekemät toimet mukaan lukien joissakin tapauksissa ICCAT:n asettamia sääntöjä tiukemmat säännöt sekä sosioekonomiset näkökohdat.
- 46 Italian tasavalta tunsu tämän unionille kuuluvan TACin osuuden jakautumista jäsenvaltioiden kesken koskevat perusteet ja menetelmän. Näin ollen erityisesti vuosien 2010–2011 poissulkemisesta viitekaudesta itse kannekirjelmästä ilmenee, että Italian tasavallalle oli ilmoitettu keskusteluista, jotka liittyivät kyseiseen kauteen liittyvien lukujen riitautuksiin, joiden mukaan näitä lukuja ei pidetty luotettavina laittomia saaliita koskevien viitteiden vuoksi, ja että se oli ilmoittanut olevansa tältä osin eri mieltä komissiolle huhtikuussa 2017 lähettämässään kirjjeessä.
- 47 Näin ollen Italian tasavalta ei voi väittää olevansa tietämätön näihin päätöksentekoprosesseihin ja näin ollen riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneista syistä.
- 48 Toiseksi koska unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrätty perustelovelvollisuus on olennainen muotomääräys, joka on erotettava perustelujen aineellisesta paikkansapitävyydestä, koska viimeksi mainittu koskee riidanalaisen toimen aineellista lainmukaisuutta (tuomio 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja koska Italian tasavallan toisen ja viidennen kanneperusteen tueksi esittämien tiettyjen väitteiden tarkoituksena ei ole kyseenalaistaa riidanalaisen asetuksen perusteluja vaan viitekauden valinnan perusteltavuus, nämä väitteet tutkitaan kuudennen kanneperusteen yhteydessä.
- 49 Tästä seuraa, että toinen ja viides kanneperuste eivät voi menestyä.

Kuudes kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja tosiseikkojen virheellistä arviointia

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 50 Italian tasavalta väittää, että jos perusteena riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa ilmoitetulle unionin lainsäätäjän valinnalle käyttää viitekautena vuosia 2012–2015 määrittääkseen Välimeren miekkakalan kalastusmahdollisuuksien jaon asianomaisten jäsenvaltioiden kesken on se, että tämän lajin näitä vuosia koskevat saalistiedot oli mitätöity Italian osalta, tällä päätöksellä yhtäältä loukataan ilmeisellä tavalla suhteellisuusperiaatetta. Vaikka nimittäin vaikuttaisi lailliselta perustaa kiintiön jakaminen jäsenvaltioiden kesken aikaisempiin luotettaviin saalistietoihin siltä osin kuin ne rajoittuvat ”laillisiin” saaliisiin, kahden vuoden sulkeminen täysin viitekauden ulkopuolelle on suhteetonta, koska näin suljetaan ulkopuolelle kaikki lailliset saaliit kyseisen kauden aikana. Toisaalta myös lähtökohta, jonka mukaan vuosia 2010 ja 2011 koskevat tiedot ovat vääristyneitä, koska niissä yhdistyvät lailliset ja laittomat saaliit, on virheellinen, koska sekä komissio että ICCAT olivat hyväksyneet kyseiset tiedot.
- 51 Neuvosto väittää, että koska se ei ole velvollinen ottamaan huomioon tiettyä kautta ja koska vuosien 2010–2011 poissulkemisesta sovellettiin kaikkiin kyseisiin jäsenvaltioihin, suhteellisuuskysymys ei koske näitä vuosia. Olisi lisäksi vaikeaa määrittää Välimeren miekkakalan laillisten ja laittomien saaliiden osuus kyseisinä vuosina. Kun lopuksi oletetaan saaliiden olevan tietyssä määrin muuttumattomia,

vuosien 2010 ja 2011 saaliiden laillisen osuuden ei lähtökohtaisesti pitäisi olla erilainen kuin seuraavien vuosien lailliset saaliit. Koska seuraavat vuodet on otettu huomioon, lopputulos ei voi olla olennaisesti erilainen. Suhteellisuusperiaatetta ei siis ole loukattu.

- 52 Neuvosto väittää lisäksi, että 29.10.2009 annettussa tuomiossa komissio v. Italia (C-249/08, ei julkaistu, EU:C:2009:672) unionin tuomioistuin totesi, että Italian tasavalta ei ole noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan erityisesti sen vuoksi, että se ei ole tarkastanut, tutkinut ja valvonut tyydyttävällä tavalla kalastustoiminnan harjoittamista erityisesti sellaisten säännösten noudattamisen osalta, jotka koskevat ajoverkkojen aluksella pitämistä ja käyttöä, ja koska se ei ole valvonut riittävällä tavalla, että ajoverkkojen aluksella pitämistä ja käyttöä koskevaa unionin oikeutta rikkovia tahoja vastaan ryhdytään asianmukaisiin toimenpiteisiin. Tästä tuomiosta huolimatta täsmälliset ja yhtäpitävät viitteet osoittavat, että kyseiset puutteet jatkuivat vuosina 2010 ja 2011.
- 53 Espanjan kuningaskunta huomauttaa, ettei se, että ICCAT käyttää Välimeren miekkakalan unionille kuuluvan TACin osuuden myöntämiseksi viitekautena vuosia 2010–2014, velvoita neuvostoa nojautumaan samaan kauteen kiintiöiden jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken. Lisäksi Italian tasavalta jättää mainitsematta, että vuosina 2010 ja 2011 sen aluevesillä havaittiin Välimeren miekkakalan saaliiden kohonneen laittomien välineiden kuten ajoverkkojen käytön vuoksi, mikä oli saanut komission aloittamaan rikkomismenettelyn ja lähettämään Italian tasavallalle tällä perusteella virallisen huomautuksen kyseisten vuosien osalta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 54 Kuudennessa kanneperusteessaan Italian tasavalta väittää, että neuvosto loukkasi suhteellisuusperiaatetta ja arvioi tosiseikkoja virheellisesti, koska se käytti laskentaperustana unionille kuuluvan vuoden 2017 TACin jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken Välimeren miekkakalan aikaisempia saalmääriä viitekaudella 2012–2015 eikä ottanut huomioon vuosia 2010 ja 2011.
- 55 Aluksi on muistutettava, että unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimilla ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (tuomio 11.1.2017, Espanja v. neuvosto, C-128/15, EU:C:2017:3, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 56 Unionin tuomioistuimen kyseisen periaatteen toteuttamiseen liittyvien edellytysten tuomioistuinvalvontaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisen kalastuspolitiikan alaan kuuluva toimenpide voidaan unionin lainsäätäjälle tällä alalla kuuluva laaja harkintavalta huomioon ottaen katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoitteleman päämäärän saavuttamiseksi. Sen vuoksi kysymys ei ole siitä, oliko unionin lainsäätäjän toteuttama toimenpide ainoa tai paras mahdollinen, vaan siitä, oliko se ilmeisen soveltumaton (tuomio 23.3.2006, Unitymark ja North Sea Fishermen’s Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193, 57 ja 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 11.1.2017, Espanja v. neuvosto, C-128/15, EU:C:2017:3, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Lisäksi unionin tuomioistuin on jo todennut, että kun neuvosto määrittää TACit ja jakaa kalastusmahdollisuudet jäsenvaltioiden kesken, sen on arvioitava monitahoista taloudellista tilannetta, mihin sillä on laaja harkintavalta. Tällaisessa tilanteessa neuvoston harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonteen ja ulottuvuuden määrittämistä vaan tietyissä määrin myös taustatietojen toteamista. Valvoessaan tällaisen toimivallan käyttöä tuomioistuimen on tutkittava

ainoastaan, onko tätä toimivaltaa käytettäessä tehty ilmeinen virhe, onko harkintavaltaa käytetty väärin tai onko kyseessä oleva viranomaisen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat (tuomio 11.1.2017, Espanja v. neuvosto, C-128/15, EU:C:2017:3, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 58 Kun käsiteltävässä asiassa otetaan huomioon tämä laaja harkintavalta, se seikka, että ICCAT käytti Välimeren miekkakalan unionille kuuluvan TACin osuuden myöntämiseksi viitekautena vuosia 2010–2014, ei velvoittanut neuvostoa käyttämään tätä samaa kautta kiintiöiden jakamiseksi asianomaisten jäsenvaltioiden kesken.
- 59 Lisäksi on selvää, että unionin tuomioistuin on jo todennut 29.10.2009 antamassaan tuomiossa komissio v. Italia (C-249/08, ei julkaistu, EU:C:2009:672), että vuosien 1993 ja 2005 välisenä aikana Italian tasavalta ei ole tarkastanut, tutkinut ja valvonut tyydyttävällä tavalla alueellaan ja suvereneiteettiinsa tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä kalastustoiminnan harjoittamista erityisesti sellaisten säännösten noudattamisen osalta, jotka koskevat ajoverkkojen aluksella pitämistä ja käyttöä, eikä se ole valvonut tyydyttävällä tavalla, että ajoverkkojen aluksella pitämistä ja käyttöä koskevaa unionin oikeutta rikkovia tahoja vastaan ryhdytään asianmukaisiin toimenpiteisiin erityisesti asettamalla varoittavia seuraamuksia mainituille rikkojille. Komissio teki varmistaakseen, että Italian tasavalta noudattaa kyseistä tuomiota, vuosien 2010 ja 2011 saaliita koskevia lisätarkastuksia. Niiden mukaan mainitussa tuomiossa todetut puutteet ovat jatkuneet tuomion julistamisen jälkeen. Komissio aloitti tarkastusten perusteella vuonna 2011 uuden rikkomismenettelyn SEUT 260 artiklan 2 kohdan perusteella, ja Italian tasavallalle lähetettiin virallinen huomautus syyskuussa 2011. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että valvoakseen Italian tasavallan kyseisessä menettelyssä antamia takuita parannuksista ajoverkkojen käytön kieltävän lainsäädännön noudattamisen seurannassa ja tarkastamisessa komissio suoritti uusia paikan päällä tehtäviä tarkastuksia koskevia käyntejä vuosina 2012 ja 2013. Niissä ei kuitenkaan ilmennyt uusia kyseisen lainsäädännön noudattamatta jättämistä koskevia tapauksia, ja menettely päätettiin vuonna 2014.
- 60 Siitä huolimatta, ettei unionin tuomioistuin ole todennut SEUT 260 artiklan 2 kohdan perusteella, ettei Italian tasavalta ole toteuttanut vuosina 2010 ja 2011 toimenpiteitä 29.10.2009 annetun tuomion komissio v. Italia (C-249/08, ei julkaistu, EU:C:2009:672) noudattamiseksi, edeltävässä kohdassa esitetty asiayhteys tarkoittaa, että neuvosto on ylittämättä sillä tällä alalla olevaa laajaa harkintavaltaa voinut katsoa, että kyseisten vuosien saalistietojen sääntöjenvastaisuudesta oli viitteitä, ja näin ollen päättää olla ottamatta näitä tietoja huomioon jakaessaan unionille vuodeksi 2017 myönnetyn TACin jäsenvaltioiden kesken.
- 61 Lisäksi väitteet, jotka koskevat vuosien 2010 ja 2011 poissulkemista, eivät voi sellaisinaan horjuttaa neuvoston vuosien 2012 ja 2015 välistä kautta koskevan valinnan lainmukaisuutta, koska Italian tasavalta ei ole esittänyt väitettä, joka voisi osoittaa tämän kauden sellaisenaan ilmeisen soveltumattomaksi kiintiöiden jakamiseen asianomaisten jäsenvaltioiden kesken.
- 62 Tästä seuraa, että neuvoston valitsemaa viitekautta unionille vuodeksi 2017 myönnetyn TACin osuuden jakamisen määrittämiseksi jäsenvaltioiden kesken ei voida pitää ilmeisen soveltumattomana.
- 63 Edellä esitetyn perusteella kuudes kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Kolmas ja kahdeksas kanneperuste, jotka koskevat SEU 17 artiklan ja YKP-asetuksen 16 artiklan rikkomista ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 64 Näissä kanneperusteissa, jotka on tutkittava yhdessä, Italian tasavalta väittää ensinnäkin, että riidanalaisessa asetuksessa rikotaan SEU 17 artiklaa. Sen mukaan asetuksessa nimittäin jätetään huomiotta unionin yhteinen etu, koska sekä komissio että neuvosto viittaavat ICCAT:n tekemään ”sopuratkaisuun” mutta eivät täsmennä, mitä etua unioni olisi saanut Välimeren miekkakalan kalastusmahdollisuuksiensa huomattavan vähenemisen hyväksymisestä. Sopuratkaisu kuitenkin tarkoittaa väistämättä jostain edusta luopumista toisen edun saamiseksi. Esillä olevassa asiassa kyseinen asetus ei perustu sopuratkaisuun vaan unionin etujen yksipuoliseen uhraamiseen.
- 65 Toiseksi Italian tasavalta väittää, että YKP-asetuksen 16 artiklassa tarkoitettua suhteellisen vakauden periaatetta, joka määritellään saman asetuksen johdanto-osan 35–37 perustelukappaleessa, sovelletaan käsiteltävän asian tilanteessa. Kyseisestä periaatteesta seuraa, että kun tietyn kalalajin ja tulevien kalastusmahdollisuuksien suojelemiseksi vahvistetaan tietty kiintiö, olisi otettava huomioon yleisesti epävarma taloudellinen tilanne, jossa erityisesti tämän lajin kalastuksesta riippuvaiset yhteisöt ovat. Tätä varten on otettava tasapuolisesti huomioon tarve vähentää kyseisen lajin kalastusta kannan elpymisen tukemiseksi ja sosioekonomiset ongelmat, joita tämä vähentäminen voi aiheuttaa, mitä ei ole käsiteltävässä asiassa lainkaan tehty Välimeren miekkakalan osalta. Koska lisäksi kunkin jäsenvaltion aikaisempaa osuutta vähennettiin samalla kun otettiin käyttöön 10 500 tonnin TAC sekä uusi sitova kiintiö, kalastajat menettivät täysin mahdollisuuden lisätä tuotantoaan tämän kokonaismäärän yläpuolelle, minkä vuoksi unionin kalastusalalla olisi ollut välttämätöntä vähintään säilyttää aiemmin saavutettu taso.
- 66 Kolmanneksi hyvän hallinnon periaatetta on loukattu, koska niin haitallista toimenpidettä kuin riidanalainen asetus ei olisi pitänyt antaa ilman perusteellista teknistä arviointia, joka osoittaa, että ainoastaan vuosien 2012–2015 valitseminen viitekaudeksi mahdollisti unionille myönnetyn TACin jakamisen määrittämisen luotettavien tietojen perusteella ja että tästä Italian tasavallalle aiheutunut vahinko oli näin ollen väistämätön.
- 67 Neuvoston mukaan on ensinnäkin niin, että vaikka on unionin edun mukaista ottaa huomioon vain viitekauden aikana pyydettyjen saaliiden määrä riippumatta tällaisten saaliiden laillisuudesta tai muista merkityksellisistä tekijöistä, ICCAT:n työryhmä otti lisäksi huomioon muita seikkoja. ICCAT:n tässä yhteydessä hyväksymässä elvytysuunnitelmassa viitataan nimenomaisesti sosiaalisiin ja taloudellisiin seurauksiin. On myös otettava huomioon se, että Välimeren miekkakalan kannan elvyttämisellä varmistetaan parhaiten kestävä ja kannattava kalastus tulevaisuudessa.
- 68 Suhteellisen vakauden periaatteen osalta tämä toimitilin katsoo Espanjan kuningaskunnan ja komission tavoin, että YKP-asetuksen 16 artiklan 1 kohtaan sisältyvät kaksi virkettä kattavat kaksi eri olettamaa. Ensimmäinen virke koskee nimittäin käytettävissä olevien kalastusmahdollisuuksien suhteellisen vakauden periaatetta. Toinen virke koskee sitä vastoin uusia kalastusmahdollisuuksia. Kun uusia mahdollisuuksia vahvistetaan, on vielä vahvistettava ensimmäisen kerran jakoperuste ottamalla huomioon kunkin jäsenvaltion edut. Lisäksi tämä periaate koskee kalastusmahdollisuuksien jakamista jäsenvaltioiden kesken eikä tällaisten mahdollisuuksien jakamista unionin ja kolmansien osapuolten kesken. Näin ollen mainittua periaatetta ei voida soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa.
- 69 Lopuksi neuvosto esittää, että koska sillä on laaja harkintavalta viitekauden valinnassa, se ei ole mitenkään ollut velvollinen osoittamaan, että valittu kausi on ainoa, jonka avulla voidaan määrittää unionille myönnetyn TACin jakaminen eri jäsenvaltioiden kesken luotettavien tietojen perusteella vaan se on ollut velvollinen osoittamaan enintään sen, että tämä tavoite voidaan saavuttaa kyseisen kauden avulla.

- 70 Espanjan kuningaskunta katsoo, että syyt vuosien 2012–2015 valitsemiselle viitekaudeksi sekä vuosien 2010 ja 2011 vastaava poissulkeminen on jo selitetty riittävällä tavalla ja että Italian tasavalta ei ole osoittanut, että neuvosto olisi loukannut harkintavaltansa rajoja näiden osalta tai käyttänyt väärin harkintavaltansa.
- 71 Komissio väittää, että se ei ole millään tavoin yksipuolisesti luopunut unionin eduista näissä neuvotteluissa ja että asetusehdotuksen ei voida katsoa olevan unionin etujen kannalta haitallinen. Se katsoo sitä vastoin edistäneensä asianmukaisesti unionin yleistä etua neuvottelemalla ICCAT:ssa valtuuksiensa mukaisesti ja ottamalla huomioon unionin ylemmäntasoiset edut kuten Välimeren miekkakalan kannan mahdollisimman nopean elvyttämisen EUT-sopimuksen 17 artiklan mukaisen velvoitteen mukaisesti.
- 72 Vastauskirjelmässään Italian tasavalta korostaa, että YKP-asetuksen 16 artiklaa on luettava kokonaisuutena ja että vaikka suhteellisen vakauden periaate määrittää yksinomaan käytettävissä olevat kalastusmahdollisuudet, se kuitenkin liittyy muihin etuihin uusista kalastusmahdollisuuksista päätettäessä.
- 73 Neuvosto täsmentää vastineessaan, että TACin käyttöönoton ajankohtana on ensimmäisen kerran vahvistettava jakoperuste ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edut. TACin käyttöönotto merkitsee näin ollen epäilyksettä YKP-asetuksen 16 artiklassa tarkoitettujen ”uusien kalastusmahdollisuuksien” myöntämistä. Tämä toimieliin lisää, että koska kalastusmahdollisuuksien jakaminen unionin ja kolmansien maiden kesken riippuu näiden maiden kanssa tehdystä sopimuksesta, unionin sisäisen suhteellisen vakauden periaatteen soveltamista ei voida vaatia unionin ulkosuhteissa. Neuvoston mukaan tätä periaatetta ei sovelleta kalastusmahdollisuuksien jakamiseen unionin ja muiden osapuolten kesken ICCAT:ssa eikä niiden jakamiseen unionin jäsenvaltioiden kesken uuden TACin käyttöönoton yhteydessä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 74 Ensinnäkin SEU 17 artiklan väitetystä rikkomisesta on huomattava, että kyseisen määräyksen 1 kohdassa todetaan, että komissio ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet ja että komissio hoitaa koordinointi-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviään perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti.
- 75 YKP-asetuksen 2 artiklan mukaisesti kalastusalalla unionin edun mukaista on erityisesti taata meren elollisten luonnonvarojen ja meriympäristön kestävä hyödyntäminen ja hoito ja näiden luonnonvarojen ja meriympäristön säilyttäminen, jotta voitaisiin vähitellen palauttaa ja säilyttää kalakannat sellaista biomassatasoa suurempina, jolla voidaan saavuttaa kestävä enimmäistuotto. Euroopan unioni pyrkii näihin tavoitteisiin erityisesti siten, että neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta kalastusmahdollisuuksien vahvistamista ja jakamista koskevia toimenpiteitä, kuten niitä, joista säädetään asetuksessa 2017/127 ja riidanalaisessa asetuksessa.
- 76 Näihin tavoitteisiin pyrkiminen on myös otettava huomioon unionin ulkosuhteissa kalastusalalla eli alueellisten järjestöjen neuvotteluissa. Näin on silloin, kun unionin on ilmaistava kantansa neuvotteluissa ICCAT:ssa, joka on organisaatio, jonka tehtävänä on hyväksyä toimenpiteitä, joilla voidaan varmistaa kalavarojen pitkän aikavälin säilyttäminen ja kestävä hyödyntäminen sen vastuulla olevalla alueella.
- 77 Nyt käsiteltävässä asiassa on komission tavoin todettava yhtäältä, että unionin kantana ICCAT:ssa on tukea sitä, että hyväksytään kalakantojen säilyttämis- ja hoitotoimenpiteitä ICCAT-yleissopimusalueella – mukaan luettuna TACit – jotka perustuvat parhaisiin käytettävissä oleviin tieteellisiin lausuntoihin, jotta voidaan saavuttaa YKP-asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tavoite eli pyydettyjen lajien kantojen palauttaminen kestäväen enimmäistuoton mahdollistavien tasojen suuremmiksi ja pitäminen niillä

tasoilla. ICCAT:ssa tarve vastata kyseessä olevan kalakannan liikakalastukseen on tunnustettu antamalla suositus 16–05, jossa määrättiin vuonna 2017 alkavasta viidentoista vuoden elvytysuunnitelmasta ja 10 500 tonnin suuruisen TACin käyttöön otosta tänä samana vuonna, minkä jälkeen tämä periaate ja määrä kirjattiin asetukseen 2017/127. Tässä suosituksessa, johon viitataan riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 9–11 perustelukappaleessa, todettiin lisäksi, että kyseisen TACin jakoperuste osapuolten kesken on määritettävä avointen ja puolueettomien perusteiden nojalla mukaan lukien luonteeltaan ympäristölliset ja sosioekonomiset perusteet ja ICCAT:n suosituksessa 15–13 vahvistetut perusteet, jotka koskevat kalastusmahdollisuuksien jakamista.

- 78 Toisaalta se, että komissiolle on annettu valtuudet käydä unionin nimissä neuvotteluja ICCAT:ssa, antaa sille tietyn joustovaran tältä osin. Komission tavoitteena oli kuitenkin saada unionille ja vuodeksi 2017 vähintään 70 prosenttia Välimeren miekkakalan TACista. Osapuolten saavuttaman sopuratkaisun mukaisesti unionille jaettiin 70,756 prosentin kiintiö 10 500 tonnin TACista.
- 79 Näin ollen komission käymien neuvottelujen tulos ei osoita pelkästään, että se ei ole ylittänyt toimivaltansa rajoja, vaan myös, että se on käyttänyt liikkumavaraansa korostamalla tarvetta hallita Välimeren miekkakalan resursseja kestäväällä tavalla kaikkien asianomaisten osapuolten eduksi, joten tämä toimielin ei ole rikkonut SEU 17 artiklaa näiden neuvottelujen aikana.
- 80 Toiseksi suhteellisen vakauden periaatetta koskevista Italian tasavallan väitteistä on huomattava, että kyseinen periaate heijastaa perustetta, jonka mukaan unionin kalastusmahdollisuudet jaetaan jäsenvaltioiden kesken mainituille valtioille myönnettyjen kiintiöiden muodossa. Näin ollen kyseinen periaate ei anna kalastajille mitään takeita kiinteän saalismäärän pyynnistä, koska suhteellisen vakauden vaatimuksen on katsottava tarkoittavan ainoastaan sitä, että jokaisella jäsenvaltiolla säilyy oikeus kiinteään prosenttiosuuteen tässä jaossa (tuomio 22.11.2007, Cofradía de pescadores "San Pedro" de Bermeo ym. v. neuvosto, C-6/06 P, ei julkaistu, EU:C:2007:702, 53 kohta).
- 81 Nyt käsiteltävässä asiassa Italian tasavalta katsoo, että suhteellisen vakauden periaatetta sovelletaan yhtäältä unionissa ja sen suhteissa kolmansiin maihin ja toisaalta käytettävissä olevien kalastusmahdollisuuksien jakamiseen mutta myös "uusiin kalastusmahdollisuuksiin". Neuvosto, jota komissio ja Espanjan kuningaskunta tältä osin tukevat, katsoo sitä vastoin, että tätä periaatetta sovelletaan ainoastaan unionin sisäisesti ja käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin.
- 82 Suhteellisen vakauden periaatteen soveltamisesta ICCAT:n unionille kokonaisuudessaan myöntämään TACin osuuteen on huomattava, että YKP-asetuksen 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään, että "jäsenvaltioille" jaetut kalastusmahdollisuudet takaavat "kullekin jäsenvaltiolle" kalastustoiminnan suhteellisen vakauden kunkin kalakannan tai kalastuksen osalta. Lisäksi tämän asetuksen johdanto-osan 35 perustelukappaleesta ilmenee, että kun otetaan huomioon tiettyjen rannikkoyhteisöjen riippuvuus kalastuksesta, on tarpeen varmistaa kalastustoiminnan suhteellinen vakaus jakamalla kalastusmahdollisuudet "jäsenvaltioiden kesken" kalakannoista "kullekin jäsenvaltiolle" kuuluvan ennakoitavissa olevan osuuden perusteella.
- 83 Edellä esitetyillä perusteilla suhteellisen vakauden periaatetta sovelletaan ainoastaan kalastusmahdollisuuksien jakamiseen unionissa eikä sen ulkosuhteissa.
- 84 Tämän periaatteen soveltamisesta "uusiin kalastusmahdollisuuksiin" on ensinnäkin todettava, että YKP-asetuksen 16 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä säädetään, että kaikkien jäsenvaltioiden edut otetaan huomioon "uusia kalastusmahdollisuuksia jaettaessa".
- 85 On myös huomattava, että unionin tuomioistuimien on perustellusti todennut asetuksesta N:o 2371/2002, joka edelsi YKP-asetusta, ja erityisesti asetuksen N:o 2371/2002 20 artiklasta, joka liittyy YKP-asetuksen 16 artiklan tavoin kalastusmahdollisuuksien jakamiseen, että 20 artiklan 1 kohdassa mainitut

”käytettävissä olevat kalastusmahdollisuudet” on erotettava sen 2 kohdassa mainituista ”uusista kalastusmahdollisuuksista” (ks. vastaavasti tuomio 8.11.2007, Espanja v. neuvosto, C-141/05, EU:C:2007:653, 85 kohta).

- 86 Kun ”käytettävissä olevat kalastusmahdollisuudet” vastaavat kalastusmahdollisuuksia, jotka on jo jaettu jäsenvaltioiden kesken, ”uudet kalastusmahdollisuudet” ovat niitä, jotka jaetaan ensimmäisen kerran niiden kesken.
- 87 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut perustellusti, että suhteellisen vakauden vaatimus tarkoittaa sitä, että kunkin jäsenvaltion osalta pidetään voimassa kiinteä prosenttimäärä ja että alun perin vahvistetun jakoperusteen soveltamista jatketaan siihen asti, kunnes muuttamisesta on annettu asetus (tuomio 8.11.2007, Espanja v. neuvosto, C-141/05, EU:C:2007:653, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tätä vaatimusta sovelletaan siis vain silloin, kun kalastusmahdollisuudet on jo jaettu ennalta eli kun kyse on ”käytettävissä olevista kalastusmahdollisuuksista”.
- 88 Sitä ei kuitenkaan voida soveltaa, jos jäsenvaltioiden kesken ei vielä ole sovittu jakoperusteesta. Tässä tapauksessa eli jaettaessa ”uusia kalastusmahdollisuuksia” YKP-asetuksen 16 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä säädetään ainoastaan, että on otettava huomioon ”kunkin jäsenvaltion edut”, jolloin edun käsite voi pitää sisällään tarpeen säilyttää kalastustoimien suhteellinen vakaus, mutta sitä ei ole kuitenkaan rajoitettu tähän tarpeeseen (tuomio 8.11.2007, Espanja v. neuvosto, C-141/05, EU:C:2007:653, 87 kohta).
- 89 Koska nyt esillä olevassa asiassa ei ennen riidanalaisen asetuksen antamista ollut olemassa Välimeren miekkakalan kalastusmahdollisuuksia rajoittavaa sääntelyä, on todettava, että riidanalaisessa asetuksessa on päätetty YKP-asetuksen 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista ”uusista kalastusmahdollisuuksista”.
- 90 Tästä seuraa, että YKP-asetuksen 16 artiklan 1 kohdassa ilmaistua suhteellisen vakauden periaatetta sovelletaan ainoastaan unionissa käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin, eikä näin ollen kalastusmahdollisuuksien jakamiseen ICCAT:ssa unionin ja osapuolten kesken tai uusien kalastusmahdollisuuksien jakamiseen jäsenvaltioiden kesken unionissa, kun otetaan käyttöön uusi TAC, kuten esillä olevassa asiassa.
- 91 Neuvosto ei näin ollen ole voinut loukata tätä periaatetta antaessaan riidanalaisen asetuksen.
- 92 Kolmanneksi hyvän hallinnon periaatteesta, sellaisena kuin se on ilmaistu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa, on todettava, että unionin lainsäätäjän käyttämän viitekauden eli vuosien 2012–2015, poissulkien vuodet 2010 ja 2011, valinnan syyt on jo esitetty edellä 45, 46 ja 60 kohdassa.
- 93 Joka tapauksessa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ja kuten edellä 57 kohdasta ilmenee, tällainen valinta kuuluu neuvoston harkintavaltaan annettavien säännösten luonteen ja laajuuden ja myös tietystä määrin taustatietojen osalta. Tässä yhteydessä laillisuusvalvonnan on rajoituttava sen tutkimiseen, ettei riidanalaisista toimenpidettä toteutettaessa ole tehty ilmeistä virhettä tai käytetty harkintavaltaa väärin tai ettei kyseinen viranomaisena ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja.
- 94 Tältä osin on todettava, että kuten edellä 58–62 kohdasta ilmenee, neuvostoa ei voida moittia ilmeisen arviointivirheen tekemisestä, kun se päätti jakaa unionille vuodeksi 2017 myönnetyn Välimeren miekkakalan osuuden jäsenvaltioiden kesken vuodet 2012–2015 käsittävän viitekauden aikaisempien saalismäärien perusteella.

- 95 Tässä yhteydessä neuvostoa ei voida moittia siitä, että se olisi loukannut hyvän hallinnon periaatetta siten, että se ei olisi perustellut tällaisen viitekauden valintaa nojautumalla ”perusteelliseen tekniseen tutkimukseen”, koska komission toimittamista teknisistä tiedoista nimenomaan ilmenee, että vuosien 2010 ja 2011 saaliiden tonnimääriä ei voitu ottaa huomioon.
- 96 Edellä esitetyn perusteella kolmas ja kahdeksas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Neljäs ja kymmenes kanneperuste, jotka koskevat taannehtivuuskiellon, oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaamista

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 97 Näissä kanneperusteissa, jotka on syytä tutkia yhdessä, Italian tasavalta väittää, että riidanalaisessa asetuksessa loukataan taannehtivuuskiellon, oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita, koska se annettiin heinäkuun 2017 lopussa ja sen oikeusvaikutukset alkoivat 1.1.2017, vaikka Välimeren miekkakalan kalastuskaudesta, jonka ajankohta on 1.4.–31.12., oli kulunut jo puolet. Nimittäin toisin kuin riidanalaisen asetuksen 12 perustelukappaleessa todetaan, sillä ensimmäisen kerran suhteessa aikaisempien vuosikymmenten käytäntöön samanaikaisesti otettiin käyttöön sitova TAC, alennettiin tämän TACin unionille kuuluvaa prosenttiosuutta huomattavasti verrattuna edellisten vuosien tasoon ja jaettiin unionille kuuluva osuus jäsenvaltioiden kesken. Tällainen ”vallankumous” unionin kalastusalan tuotannonedellytyksissä olisi pitänyt valmistella asianmukaisesti ja esittää riittävän ajoissa, jotta ne, joita asia koskee, olisivat voineet sopeutua tilanteeseen.
- 98 Lisäksi se väittää, että unionin lainsäätäjä on loukannut oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita, koska kullekin kyseisen alan taloudelliselle toimijalle on ratkaisevan tärkeää voida luottaa vakaaseen sääntelykehykseen, jonka mahdolliset muutokset olisivat vähintäänkin ennakoitavissa.
- 99 Neuvosto toteaa yhtäältä, että Välimeren miekkakalalle oli jo vahvistettu TAC, tässä tapauksessa tammikuussa 2017 annetussa asetuksessa 2017/127, vaikka ICCAT:ssa ei vielä ollut päästy sopimukseen tämän TACin jaosta, ja toisaalta, että Välimeren miekkakalan kalastuskauden ajankohta on 1.4.–31.12.
- 100 Neuvoston mukaan on selvää, että tätä TACia oli vielä muutettava vähentämällä se unionille myönnettävään TACin osuuteen sen jälkeen, kun ICCAT on vahvistanut tämän osuuden. Näin ollen ei voinut olla perusteltua luottamusta siihen, että Italian tasavallalle myönnettäisiin tietty kiintiö. Myös oikeusvarmuuden periaatteeseen voidaan tehokkaasti vedota vasta sen jälkeen, kun TAC ja sen unionille myönnetty osuus on vahvistettu ja tämä on jaettu jäsenvaltioiden kesken. Tätä odottaessa olisi pitänyt kaiken ennen kiintiöiden määrittämistä harjoitetun kalastustoiminnan osalta ottaa huomioon tietty epävarmuus ja varovaisuus, minkä vuoksi tarvittavat edellytykset luottamuksensuojan periaatteen soveltamiseksi eivät täyty.
- 101 Lisäksi jos neuvosto oli odottanut ICCAT:n lopullista päätöstä, se olisi voinut vahvistaa jäsenvaltioille vuodeksi 2017 myönnetty kiintiöt vasta lokakuussa 2017. Päätös, joka olisi tehty saman vuoden lopussa, mutta jonka oikeusvaikutukset olisivat alkaneet 1.1.2017 ja jonka mukaan Välimeren miekkakalan saaliita olisi vähennettävä, olisi epäilemättä ollut haitallisempi oikeusvarmuuden kannalta.
- 102 Espanjan kuningaskunta väittää, että unionin oikeuden toimien taannehtiva soveltaminen kalastusalalla on täysin tavanomaista.

- 103 Komissio arvioi, että Välimeren miekkakalan unionin tason saalistietojen mukaan saaliiden yhteismäärä oli 5 125 tonnia vuonna 2016 ja 4 793,4 tonnia vuonna 2017, jolloin unionille annettu kiintiö oli 7 410 tonnia. Tämä vuonna 2017 rekisteröity saaliiden väheneminen johtuu osittain kalastuskiellosta kyseisen vuoden kolmen ensimmäisen kuukauden aikana ja osittain huhtikuusta 2017, jolloin Välimeren miekkakalan kalastuskausi alkaa, alkaen havaitusta saaliiden vähenemisestä vuoteen 2016 verrattuna.
- 104 Tällä viimeisellä vähenemisellä ei kuitenkaan voi komission mukaan olla minkäänlaista suoraa yhteyttä vähentämiseen, joka oli alle 600 tonnia ja josta määrättiin ICCAT:n päätettyä vahvistaa unionille kuuluva TACin osuus 70,756 prosentiksi. Vuonna 2017 pyydyt Välimeren miekkakalan saaliit pysyivät nimittäin huomattavasti riidanalaisessa asetuksessa sallittuja määriä alhaisempina.
- 105 Lisäksi saaliit vähentyivät komission mukaan edellisvuoteen verrattuna vuoden 2017 kalastuskauden alusta alkaen. Tämä suuntaus jatkui koko kalastuskauden 2017 ajan ja jopa sen jälkeen, kun riidanalainen asetus tuli voimaan heinäkuun 2017 lopussa. Tässä tilanteessa ei voida pätevästi väittää, että riidanalaisen asetuksen säännösten voimaantulo on loukannut luottamuksensuojan tai oikeusvarmuuden periaatteita.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 106 Ensiksi riidanalaisen asetuksen taannehtivasta vaikutuksesta on huomattava, että vaikka oikeusvarmuuden periaate pääsääntöisesti estää vahvistamasta unionin säädöksen ajallisen soveltamisalan alkamispäiväksi kyseisen säädöksen julkaisemista edeltävää päivämäärää, näin voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti tehdä, kun tavoiteltava yleisen edun mukainen päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti ja jos kyseisten oikeussääntöjen sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta käy selvästi ilmi, että niille on annettava tällainen vaikutus (tuomio 19.3.2009, Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 107 On kiistatonta, että Välimeren miekkakalan TACin käyttöönotosta 1.1.2017 alkaen 10 500 tonnin määräisenä oli jo säädetty asetuksella 2017/127. Vaikka unionille myönnetyn TACin osuuden jakaminen jäsenvaltioiden kesken piti vielä määrittää, uusien kalastusmahdollisuuksien käyttöönoton periaate oli näin ollen vahvistettu jo tammikuussa 2017 eli ennen Välimeren miekkakalan kalastuskauden alkamista 1.4.2017. Tästä seuraa – kuten Italian tasavalta toteaa –, että aikaisemman osuuden vähentämisestä päätettiin samanaikaisesti TACin käyttöönoton kanssa.
- 108 Kuten lisäksi riidanalaisen asetuksen 9–11 perustelukappaleesta ilmenee, neuvosto on pyrkinyt noudattamaan asetuksessa erityisesti ICCAT:ssa vuodeksi 2017 vahvistettua Välimeren miekkakalan TACin osuutta. Koska tämän lajin TACin jakaminen hyväksyttiin muodollisesti vasta 18.4.2017, kyseistä tavoitetta ei voitu saavuttaa kuin säätämällä, että riidanalaisesta asetusta sovelletaan taannehtivasti saman vuoden 1.1. alkaen.
- 109 Kuten komissio väittää, on lisäksi todettava, että riidanalaisen asetuksen voimaantulohetkellä 30.7.2017 Välimeren miekkakalan kalastusmahdollisuuksia ei suinkaan ollut käytetty loppuun. 1.4.2017 eli päivästä, jona tämän lajin kalastuskausi alkaa, heinäkuun 2017 loppuun asti kestäneellä kaudella Välimeren miekkakalaa oli kalastettu unionissa hieman yli 2 298,3 tonnia 7 410 tonnista, joka vastaa TACin unionille vuodeksi 2017 myönnettyä osuutta. Unionin tuomioistuimelle jätetyistä asiakirjoista ilmenee, että saman kauden kuluessa italialaiset kalastajat olivat pyytäneet Välimeren miekkakalaa noin 1 271,3 tonnia Italian tasavallalle riidanalaisella asetuksella annetusta 3 736 tonnin kiintiöstä.
- 110 On joka tapauksessa huomattava, ettei tätä viimeksi mainittua kiintiötä ollut käytetty loppuun myöskään 31.12.2017, koska italialaiset kalastajat olivat pyytäneet vain 2 285,3 tonnia Välimeren miekkakalaa eli 61,16 prosenttia mainitusta kiintiöstä.

- 111 Toiseksi on todettava oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteista, että näistä ensimmäinen edellyttää muun muassa, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden soveltamisen vaikutukset ovat ennakoitavissa, erityisesti, jos niillä voi olla yksityishenkilöille ja yrityksille epäedullisia seurauksia (ks. vastaavasti tuomio 17.10.2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 112 Oikeusvarmuuden periaatteesta johtuu, että oikeus vedota luottamuksensuojaan koskee jokaista yksityistä, joka on tilanteessa, josta ilmenee, että unionin hallinnon vuoksi tälle on syntynyt perusteltuja odotuksia. Vakuutteluja, jotka voivat synnyttää tällaisia odotuksia riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu, ovat täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot, jotka on saatu toimivaltaisista ja luotettavista lähteistä. Kukaan ei sitä vastoin voi vedota tämän periaatteen loukkaamiseen, jollei hallinto ole antanut hänelle täsmällisiä vakuutteluja. Lisäksi silloin, kun huolellinen ja järkevä taloudellinen toimija voi ennakoida sellaisen unionin toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, se ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan (ks. vastaavasti tuomio 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, 71–73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 113 Nyt käsiteltävässä asiassa italialaiset kalastusalan taloudelliset toimijat eivät voineet perustellusti vedota luottamuksensuojan loukkaamiseen, sillä ne olivat voineet Välimeren miekkakalan TACin määrittämisen vuoksi jo asetuksen 2017/127 julkaisemisesta lähtien ennakoida, että tullaan vahvistamaan uusia kalastusmahdollisuuksia, jotta kyseisen TACin se osuus, joka tullaan myöntämään unionille, jaetaan jäsenvaltioiden kesken. Kuten edellä 107 kohdassa on huomautettu, uusien kalastusmahdollisuuksien, vaikka niiden täsmällinen määrä olikin vielä määritettävä, myöntämisen periaate oli tiedossa Välimeren miekkakalan kalastuskauden alkamisajankohtana.
- 114 Neuvostoa ei voida arvostella myöskään siitä, että se olisi antanut italialaisille kalastusalan taloudellisille toimijoille jonkinlaisia vakuutteluja kalastuskiintiön täsmällisestä suuruudesta, joka varattaisiin niille riidanalaisessa asetuksessa.
- 115 Kuten neuvosto perustellusti toteaa, oikeusvarmuuden periaatteeseen voidaan vedota tehokkaasti vasta sen jälkeen, kun TAC on jaettu jäsenvaltioiden kesken, mitä ei ollut tehty ennen riidanalaisen asetuksen voimaantuloa.
- 116 Edellä esitetystä seuraa, että neljäs ja kymmenes kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Seitsemäs kanneperuste, joka koskee SEUT 258 ja SEUT 260 artiklan rikkomista

Asianosaisten ja lausumat

- 117 Italian tasavalta toteaa, että komissio päätti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, jonka se aloitti vuonna 2011 SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla, koska italialaisten kalastajien väitettiin käyttävän ajoverkkoja, vuonna 2014. Näin ollen päätös jättää vuodet 2010 ja 2011 pois viitekaudesta, jonka perusteella oli tarkoitus vahvistaa jäsenvaltioille jaetut kiintiöt, tarkoittaa sitä, että neuvosto oli käytännössä aikonut hyväksyä seuraamuksen Italian tasavaltaa vastaan, koska tämä ei ollut noudattanut velvollisuuttaan valvoa tällaisten välineiden käyttökieltoa. SEUT 258 ja SEUT 260 artiklassa annetaan komissiolle toimivalta saattaa jäsenvaltiot vastuuseen noudattamatta jättämisestä, kun taas neuvostolla ei ole lainkaan toimivaltaa toteuttaa, edes asetuksen muodossa, toimenpiteitä, joilla jäsenvaltioille asetetaan seuraamuksia siitä, että ne eivät ole noudattaneet unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Italian tasavallan mukaan riidanalaisella asetuksella rikotaan näin ollen SEUT 258 ja SEUT 260 artiklaa.

- 118 Neuvosto katsoo, että tässä väitteessä ei oteta huomioon riidanalaisen asetuksen luonnetta ja tarkoitusta. On välttämätöntä sopia muiden osapuolten kanssa TACista ja sen unionille myönnettävästä osasta ja vahvistaa viitekausi, jotta voidaan päättää kyseisen osuuden jakamisesta jäsenvaltioiden kesken luotettavien tietojen perusteella. Kun ICCAT on määrittänyt Välimeren miekkakalan TACin unionin osuuden, se ei ole tukeutunut ainoastaan saalismääriin vaan myös muihin perusteisiin. Tämä osuus on kuitenkin lähellä näitä lukuja (noin 70 prosenttia TACista 75 prosentin sijaan). Ei ole lainkaan kyse Italian tasavallalle asetetusta seuraamuksesta, koska näiden ICCAT:ssa käytyjen neuvottelujen tulos on vaikuttanut myös muihin kyseisiin jäsenvaltioihin.
- 119 Unionille myönnetyn TACin osuuden jakamisesta jäsenvaltioiden kesken on todettavaa, että viimeisten neljän vuoden kauden eli vuosien 2012–2015 valitseminen on lähtökohtaisesti täysin järkevä valinta sellaisen säännön puuttuessa, jossa määrättäisiin tietystä kaudesta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 120 Kuten edellä 56, 69 ja 93 kohdassa on todettu, unionin lainsäätäjällä on kalastusalalla laaja harkintavalta, joka vastaa sille SEUT 40–SEUT 43 artiklassa annettuja poliittisia tehtäviä, ja tuomioistuimen on tutkittava ainoastaan, onko kyseessä olevaa toimenpidettä toteutettaessa tehty ilmeinen virhe tai käytetty väärin harkintavaltaa tai onko kyseessä oleva toimielin selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat.
- 121 Ensiksi viitekauden 2012–2015 valinnasta on huomautettava, että kuten edellä 58–62 kohdassa on todettu, neuvostoa ei voida moittia siitä, että se olisi tämän viitekauden valitessaan tehnyt ilmeisen arviointivirheen.
- 122 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, kalastusmahdollisuuksien vähentämistä ei voida rinnastaa minkäänlaiseen seuraamukseen (ks. analogisesti tuomio 25.10.2001, Italia v. neuvosto, C-120/99, EU:C:2001:567, 75 kohta).
- 123 On lopuksi todettava, ettei sitä, että neuvosto määrittää uusien kalastusmahdollisuuksien jakoperusteet, joka tapauksessa voidaan rinnastaa komissiolla SEUT 258 ja SEUT 260 artiklan nojalla oleviin valtuuksiin.
- 124 Seitsemäs kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

Yhdeksäs kanneperuste, joka koskee SEUT 18 artiklan rikkomista

Asianosaiusten ja väliintulijoiden lausumat

- 125 Italian tasavalta väittää, että riidanalaisella asetuksella aiheutetaan kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, koska sillä rangaistaan italialaisia kalastajia vähentämällä niiden Välimeren miekkakalan kalastusmahdollisuuksia vuodeksi 2017 useilla sadoilla tonneilla. Tällainen vähennys koskee nimittäin vain italialaisia kalastajia, koska viitekauden 2012–2015 hyväksymisellä ei rangaista muiden jäsenvaltioiden kalastajia.
- 126 Neuvosto toteaa, että tämän lajin TACin, siitä unionille myönnetyn osuuden ja vastaavasti jäsenvaltioille myönnettyjen kiintiöiden käyttönotolla rajoitetaan välttämättä kalastusmahdollisuuksia, mutta että tätä rajoitusta sovelletaan kaikkiin kyseisiin jäsenvaltioihin. Syrjintäkiellon periaatetta ei näin ollen ole loukattu.

- 127 Komission mukaan sen lisäksi, ettei asetetun kiintiön käyttöaste ylittänyt 61,16:ta prosenttia tästä kiintiöstä vuonna 2017 ja että kyseisen vähentämistoimenpiteen vaikutus oli näin ollen suhteellinen, unionin tuomioistuin on jo todennut 16.6.1987 antamassaan tuomiossa Romkes (46/86, EU:C:1987:287), että turvautuminen käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kiintiöiden vahvistamiseksi käytetyn menetelmän kaltaiseen menetelmään ei ole ristiriidassa syrjintäkiellon periaatteen kanssa.
- 128 Espanjan kuningaskunta huomauttaa, ettei TACin tämän osuuden jakamismenetelmä ICCAT:ssa eikä sen myöhempi jakaminen kyseisten eri jäsenvaltioiden kesken, mikä tehtiin riidanalaisessa asetuksessa ja mitä sovelletaan yhdenmukaisesti unionissa, aiheuta erilaista kohtelua minkään jäsenvaltion hyväksi tai vahingoksi.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 129 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 40 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan, luettuna yhdessä SEUT 38 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa, mukainen syrjintäkielto yhteistä maatalous- ja kalastuspolitiikkaa toteutettaessa on vain erityinen ilmaus yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta, joka edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tapauksia ei kohdella samalla tavalla, ellei eroa voida objektiivisesti perustella (tuomio 8.11.2007, Espanja v. neuvosto, C-141/15, EU:C:2007:653, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 11.1.2017, Espanja v. neuvosto, C-128/15, EU:C:2017:3, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 130 On vielä todettava ettei menetelmä, jonka mukaan jäsenvaltioille jaettavat prosentiosuudet vahvistetaan niiden laivastojen viitekauden aikana pyytämien määrien perusteella, ole syrjintäkiellon periaatteen vastainen, koska se edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden kalastajilta, että he yrittävät rajoittaa saaliitaan suhteessa niihin määriin, jotka pyydettiin ennen kalastusmahdollisuuksia rajoittavan unionin oikeuden toimen voimaantuloa (ks. vastaavasti tuomio 16.6.1987, Romkes, 46/86, EU:C:1987:287, 23 kohta).
- 131 Tästä seuraa, että vaikka unionin tuomioistuin on kanteen kohteena olevan asian kanssa analogisia asioita koskevilla ratkaisuisilla, erityisesti 17.3.2011 annetun tuomion AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153) 113 kohdassa, todennut lainvastaiseksi jäsenvaltioiden erilaisen kohtelun – eli viimeksi mainittuun tuomioon johtaneessa asiassa toimijoiden lipun tai rekisteröintivaltion perusteella –, Italian tasavalta ei ole nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä toimittanut näyttöä siitä, että italialaisia kalastajia on kohdeltu epäedullisemmin kuin muiden jäsenvaltioiden kalastajia, jotka ovat vastaavassa tilanteessa.
- 132 Yhdeksäs kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.
- 133 Koska mikään Italian tasavallan kanteensa tueksi esittämistä perusteista ei voi menestyä, koko kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 134 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 135 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan nojalla Espanjan kuningaskunta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, joita niille on väliintulijoina aiheutunut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**
- 2) **Italian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Espanjan kuningaskunta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset