WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 15 maja 2008 r. *

W sprawie C-442/04

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności, na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 21 października 2004 r.,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez E. Braquehaisa Conesę oraz A. Sampola Pucurulla, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez. J. Monteirę oraz F. Florinda Gijóna, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: hiszpański.

popieranej przez

Komisję Wspólnot Europejskich, reprezentowaną przez T. van Rijna oraz F. Jimeno Fernándeza, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba),

W składzie: C. W. A. Timmermans, prezes izby, J. Makarczyk, P. Kūris (sprawozdawca), J.C. Bonichot i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 31 stycznia 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Królestwo Hiszpanii wnosi o stwierdzenie nieważności art. 1–6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1415/2004 z dnia 19 lipca 2004 r. ustalającego maksymalny roczny nakład połowowy odnoszący się do niektórych obszarów połowowych i łowisk (Dz.U. L 258, s. 1).

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 1954/2003

2 Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 358, s. 59) stanowi, że „Rada ustanawia wspólnotowe środki regulujące dostęp do wód i zasobów oraz zrównoważone prowadzenie działalności połowowej". Artykuł 4 ust. 2 lit. f) tego rozporządzenia spośród tych środków wymienia środki zmierzające do ograniczania nakładu połowowego, który oznacza, w przypadku statku rybackiego, rezultat jego zdolności oraz działalności, a w przypadku grupy statków sumę nakładu połowowego dla wszystkich statków w tej grupie.

3 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1954/2003 z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie zarządzania nakładem połowowym, odnoszące się do niektórych obszarów i zasobów połowowych Wspólnoty i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2847/93 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 685/95 i (WE) nr 2027/95 (Dz.U. L 289, s. 1) jest jednym ze środków, który, zgodnie z brzmieniem art. 1, ustanawia kryteria i procedury dla systemu odnoszącego się do zarządzania nakładem połowowym w obszarach ICES V, VI, VII, VIII, IX i X oraz CECAF 34.1.1, 34.1.2 i 34.2.0.

4 Zgodnie z motywem drugim i czwartym rozporządzenia nr 1954/2003 zmierza ono między innymi do tego, aby, po wygaśnięciu w dniu 31 grudnia 2002 r. przepisów aktu dotyczącego warunków przystąpienia Hiszpanii i Portugalii oraz dostosowań w traktatach (Dz.U. 1985 r. L 302, s. 23, zwanego dalej „aktem przystąpienia"), regulującego dostęp do określonych obszarów i zasobów, dostosować do nowej sytuacji prawnej niektóre przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 685/95 z dnia 27 marca 1995 r. w sprawie zarządzania nakładami połowowymi dotyczącymi niektórych obszarów i zasobów połowowych Wspólnoty (Dz.U. L 71, s. 5) oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 2027/95 z dnia 15 czerwca 1995 r. ustanawiającego system zarządzania nakładem

połowowym odnoszący się do niektórych obszarów i zasobów połowowych Wspólnoty (Dz.U. L 199, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 149/1999 z dnia 19 stycznia 1999 r. (Dz.U. L 18 s. 3), a także zapewnić, aby nie nastąpił wzrost ogólnego poziomu istniejącego nakładu połowowego w odnośnych obszarach.

5 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1954/2003, zatytułowany „Środki dotyczące połowów gatunków przydennych oraz niektórych mięczaków i skorupiaków", stanowi:

„1. Z wyjątkiem obszaru określonego w art. 6 ust. 1 państwa członkowskie:

a) oceniają poziom nakładu połowowego statków o całkowitej długości równej lub przekraczającej 15 metrów jako roczną średnią z lat 1998–2002 w każdej ze stref ICES i CECAF określonych w art. 1 w odniesieniu do rybołówstwa przydennego, z wyłączeniem rybołówstwa przydennego objętego rozporządzeniem Rady (WE) nr 2347/2002 z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiającym szczególne wymagania dostępu oraz warunki z tym związane mające zastosowanie do połowów zasobów głębokowodnych oraz do połowów przegrzebków, kieszeńca i pająka morskiego, określonych w załączniku do niniejszego rozporządzenia. W celu obliczenia nakładu połowowego zdolność połowowa statku mierzona jest jako moc zainstalowana wyrażona w kilowatach (kW);

b) przydzielają poziom nakładu połowowego określony zgodnie z lit. a) w każdej ze stref ICES lub CECAF, w odniesieniu do każdego rodzaju rybołówstwa wymienionego w lit. a).

[…]"

6 Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1954/2003:

„1. Nakład połowowy statków rybackich o całkowitej długości równej lub przekraczającej 15 metrów jest obliczany całościowo dla każdego rodzaju rybołówstwa i stref określonych w art. 3 ust. 1 w latach 1998–2002.

2. Nakład połowowy statków rybackich o całkowitej długości równej lub przekraczającej 10 metrów jest obliczany całościowo dla każdego rodzaju rybołówstwa i stref określonych w art. 6 ust. 1 w latach 1998–2002.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby nakład połowowy tych statków był ograniczony do poziomu nakładu połowowego określonego zgodnie z ust. 1 i 2".

7 Ponadto art. 6 rozporządzenia nr 1954/2003 ustanawia szczególny system zarządzania nakładami połowowymi, mający zastosowanie do obszaru biologicznie wrażliwego zamkniętego wybrzeżem Irlandii, dla którego „państwa członkowskie oceniają poziom nakładu połowowego statków o całkowitej długości równej lub przekraczającej 10 metrów, jako roczną średnią z lat 1998-2002, w odniesieniu do rybołówstwa przydennego, z wyłączeniem rybołówstwa objętego rozporządzeniem (WE) nr 2347/2002 oraz do połowów przegrzebków, kieszeńca i pająka morskiego i przydzielają poziom nakładu połowowego określonego w ten sposób dla każdego z tych rodzajów rybołówstwa".

8 Wreszcie, art. 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1954/2003 stanowi, że na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie Komisji Wspólnot Europejskich Komisja przedstawia Radzie propozycję rozporządzenia ustalającego maksymalny roczny nakład połowowy w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego

i do każdego obszaru oraz rodzaju rybołówstwa określonego w art. 3 i 6 oraz że Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, ustala te nakłady. To na podstawie tego przepisu Rada przyjęła rozporządzenie nr 1415/2004.

Rozporządzenie nr 1415/2004

9 Rozporządzenie nr 1415/2004 ma następujące brzmienie:

„*Artykuł 1*

Tematyka

Niniejsze rozporządzenie wyznacza maksymalny roczny nakład połowowy dla każdego państwa członkowskiego oraz dla każdego obszaru i łowiska, określonych w art. 3 i 6 rozporządzenia (WE) nr 1954/2003.

Artykuł 2

Maksymalne poziomy

1. Maksymalne poziomy rocznych nakładów połowowych w odniesieniu do gatunków, obszaru i łowisk oraz do państwa członkowskiego, dla obszarów, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. a) i b) rozporządzenia (WE) nr 1954/2003, są ustalone w załączniku I do niniejszego rozporządzenia.

2. Maksymalne poziomy rocznych nakładów połowowych w odniesieniu do gatunków, obszaru i łowisk oraz do państwa członkowskiego, dla obszaru, o którym mowa w art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1954/2003, są ustalone w załączniku II do niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 3

Przepłynięcie przez obszar

1. Każde państwo członkowskie zapewnia, aby stosowanie nakładów połowowych w odniesieniu do obszarów określonych w art. 3 i 6 rozporządzenia (WE) nr 1954/2003 nie wiązało się z większą ilością czasu spędzonego na połowach, w porównaniu z poziomami nakładów połowowych w okresie odniesienia.

2. Nakładów połowowych ustalonych w wyniku przepływania statków przez obszar, na którym nie dokonano żadnych połowów podczas okresu odniesienia, nie stosuje się do celów przeprowadzania połowów na tym obszarze. Każde państwo członkowskie z osobna rejestruje takie nakłady połowowe.

Artykuł 4

Metodologia

Każde państwo członkowskie zapewnia, aby metoda stosowana do rejestracji nakładów połowowych była taka sama jak ta stosowana w ocenianiu poziomów nakładów połowowych, o których mowa w art. 3 i 6 rozporządzenia (WE) nr 1954/2003.

Artykuł 5

Zgodność z innymi systemami ograniczającymi nakłady połowowe

Maksymalne poziomy rocznego nakładu połowowego ustalone w załącznikach I i II nie stanowią uszczerbku dla ograniczeń nakładów połowowych ustalonych na podstawie programów naprawczych lub innych środków zarządzania na podstawie prawa wspólnotowego, pod warunkiem że przestrzegany jest środek z niższą kwotą nakładu połowowego.

Artykuł 6

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

[…]".

Postępowanie i żądania stron

10 Ponieważ Królestwo Hiszpanii wniosło w dniu 29 stycznia 2004 r. skargę zarejestrowaną pod numerem C-36/04, zmierzającą do stwierdzenia nieważności art. 3,

4 i 6 rozporządzenia nr 1954/2003, w dniu 2 marca 2005 r. postanowiono o zawieszeniu postępowania w niniejszej sprawie do czasu ogłoszenia wyroku orzekającego w przedmiocie tej skargi.

11 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 9 marca 2005 r. Komisja Wspólnot Europejskich została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

12 Trybunał, wyrokiem z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-36/04 Hiszpania przeciwko Radzie (Zb.Orz. s. I-2981), oddalił skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności jedynie art. 3, 4 i 6 rozporządzenia nr 1954/2003, orzekając, że przepisy te były nierozerwalnie związane z pozostałą częścią rozporządzenia w taki sposób, że skarga była niedopuszczalna.

13 W następstwie wydania tego wyroku oraz podjęcia postępowania w niniejszej sprawie Królestwo Hiszpanii formalnie podniosło w odpowiedzi zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1954/2003 i podtrzymało swoje żądanie stwierdzenia nieważności art. 1-6 rozporządzenia nr 1415/2004 i obciążenia pozwanej instytucji kosztami.

14 Rada i Komisja wniosły o oddalenie skargi i o obciążenie kosztami Królestwa Hiszpanii.

W kwestii dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem

Argumentacja stron

15 Rada twierdzi, że zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1954/2003 podniesiony przez Królestwo Hiszpanii jest niedopuszczalny, ponieważ, po pierwsze,

został on podniesiony zbyt późno, to znaczy na etapie odpowiedzi, a nie w skardze, oraz po drugie, państwa członkowskie nie mogą w żadnym wypadku podważać ważności tego rozporządzenia po upływie terminu ustalonego w art. 230 akapit piąty WE.

16 Rada podnosi, po pierwsze, że art. 42 § 2 regulaminu zakazuje podnoszenia nowych zarzutów w toku postępowania oraz że oddalenie skargi wniesionej przez Królestwo Hiszpanii w postępowaniu zakończonym ww. wyrokiem w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie nie może zostać uznane za nową okoliczność faktyczną w rozumieniu tego przepisu.

17 Rada zwraca uwagę, z jednej strony, że jeżeli państwo członkowskie byłoby uprawnione do kwestionowania ważności rozporządzenia wspólnotowego po wygaśnięciu terminu przewidzianego w art. 230 akapit piąty WE podnosząc zarzut niezgodności z prawem za każdym razem, gdy jedna z instytucji przyjmuje akt w celu wykonania tego rozporządzenia, umożliwiałoby to zaskarżanie w nieskończoność aktów wspólnotowych wywołujących skutki prawne i byłoby sprzeczne z celem terminów do wniesienia skargi, jakim jest zagwarantowanie pewności co do prawa. Pomimo że rozporządzenie nr 1954/2003 zostało zaskarżone w przepisanym terminie przez Królestwo Hiszpanii w sprawie zakończonej ww. wyrokiem Hiszpania przeciwko Radzie oraz że nie chodzi tu o decyzję, to jednak należałoby zastosować w niniejszej sprawie orzecznictwo, zgodnie z którym adresat decyzji wydanej przez instytucje wspólnotowe, która nie została zaskarżona przez niego w terminie przewidzianym w art. 230 akapit piąty WE, nie może podnosić zarzutu jej niezgodności z prawem, jeżeli stała się ona wobec niego ostateczna (wyroki z dnia 15 listopada 1983 r. w sprawie 52/83 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. 3707, pkt 10; z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92 TWD Textilwerke Deggendorf, Rec. s. I-833, pkt 13, oraz z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-239/99 Nachi Europe, Rec. s. I-1197, pkt 29).

18 Komisja, która uczestniczy w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Rady i uważa, że należy oddalić skargę jako bezzasadną, wyjaśnia, że rozporządzenie nr 1954/2003 i rozporządzenie nr 1415/2004, które stanowi jedynie wykonanie wcześniejszego rozporządzenia, są ze sobą ściśle związane oraz że niniejsza skarga jest jedynie niemal literalnym powtórzeniem skargi, która doprowadziła do wydania ww.

wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie. Niniejsza skarga nie jest w rzeczywistości skierowana przeciwko rozporządzeniu nr 1415/2004, lecz raczej przeciwko art. 3, 4 i 6 rozporządzenia nr 1954/2003, ponieważ żaden z przedstawionych zarzutów nie wymienia szczegółowo lub bezpośrednio rozporządzenia nr 1415/2005. Wreszcie, Królestwo Hiszpanii kontynuując niniejsze postępowanie po wydaniu ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, zmierza do uniknięcia skutków tego wyroku. Ponieważ wyrok ten oddalił skargę Królestwa Hiszpanii, niniejsza skarga jest „bezprzedmiotowa".

19 Ponadto, zdaniem Komisji, strona skarżąca nie może podnosić zarzutu niezgodności z prawem aktu, przeciwko któremu mogła wnieść skargę o stwierdzenie nieważności. Poza tym zarzut ten, jako niebędący bezwzględną przesłanką procesową, powinien był zostać wyraźnie podniesiony w skardze. Został on podniesiony po terminie i stanowi wniesienie nowego zarzutu, a także zmianę pierwotnej skargi, z naruszeniem art. 42 regulaminu. Z uwagi na ogół wymienionych powodów Komisja uważa, że niniejsza skarga powinna zostać oddalona, bez konieczności rozważania sprawy co do jej istoty.

20 Królestwo Hiszpanii podnosi, że rozporządzenia nr 1954/2003 i nr 1415/2004 pozostają w bezpośrednim związku prawnym oraz że ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie stanowi nową okoliczność faktyczną i prawną, która pojawiła się w trakcie postępowania, wobec czego podnoszony przez nie zarzut niezgodności z prawem jest dopuszczalny. Dodaje, że zarzut ten nie narusza zasady pewności prawnej ani zasady powagi rzeczy osądzonej, ponieważ wniosło ono w terminie skargę przeciwko rozporządzeniu podstawowemu i rozporządzeniu wykonawczemu, a Trybunał nie orzekał co do istoty we wcześniejszym wyroku.

Ocena Trybunału

21 Zgodnie z art. 241 WE „bez względu na upływ terminu przewidzianego w artykule 230 akapit piąty, każda strona może w postępowaniu dotyczącym rozporządzenia

uchwalonego wspólnie przez Parlament Europejski i Radę lub rozporządzenia Rady, Komisji lub EBC, podnieść zarzuty określone w artykule 230 akapit drugi, w celu powołania się przed Trybunałem Sprawiedliwości na niemożność stosowania tego rozporządzenia".

22 Z artykułu tego wynika, że państwo członkowskie może w ramach sporu zakwestionować zgodność z prawem rozporządzenia, przeciwko któremu nie wniosło skargi o stwierdzenie nieważności przed upływem terminu przewidzianego w art. 230 akapit piąty WE. W tym względzie należy zauważyć, że ponieważ prawo państw członkowskich do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nie jest ograniczone, uznanie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Radę i Komisję, zgodnie z którym zasadniczo państwo członkowskie nie może podnosić zarzutu niezgodności z prawem rozporządzenia po wygaśnięciu przepisanego terminu, jako że mogło wnieść o stwierdzenie jego nieważności w tym terminie, oznaczałoby odebranie państwom członkowskim prawa do kwestionowania zgodności z prawem danego rozporządzenia w celu powołania się przed Trybunałem na niemożność jego stosowania. Ponieważ takie rozwiązanie byłoby, co podnosi rzecznik generalny w pkt 61 opinii, sprzeczne z treścią samego artykułu 241 WE, który przyznaje to prawo „każdej stronie" (zobacz wyrok z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie C-11/00 Komisja przeciwko EBC, Rec. s. I-7147, pkt 76), należy oddalić ten zarzut niedopuszczalności.

23 Odnosząc się do zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Radę i Komisję, a dotyczącego opóźnienia zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przez Królestwo Hiszpanii, to wiadomo, że zarzut ten został formalnie podniesiony w odpowiedzi, po wydaniu ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie oddalającego skargę wniesioną przez skarżącą przeciwko art. 3, 4 i 6 rozporządzenia nr 1954/2003, podczas gdy, po pierwsze, taki zarzut, aby był dopuszczalny, powinien zasadniczo zostać sformułowany w skardze oraz, po drugie, oddalenie skargi nie może, wbrew stanowisku Królestwa Hiszpanii, zostać uznane za okoliczność faktyczną lub prawną ujawnioną w trakcie postępowania w rozumieniu art. 42 § 2 regulaminu (zob. podobnie wyrok z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawie 11/81 Dürbeck przeciwko Komisji, Rec. s. 1251, pkt 17).

24 Niemniej w niniejszej sprawie ze skargi wynika, że Królestwo Hiszpanii wniosło w niej o stwierdzenie nieważności art. 1-6 rozporządzenia nr 1415/2004, stanowiących wszystkie przepisy tego rozporządzenia, z tego tylko powodu, że rozporządzenie to wykonuje art. 3, 4 i 6 rozporządzenia nr 1954/2003, których zgodność z prawem kwestionuje, podnosząc, że artykuły te naruszają zasadę niedyskryminacji oraz że Rada dopuściła się nadużycia władzy, przyjmując art. 6 ostatniego z wymienionych rozporządzeń. Otóż, podnosząc wyraźnie w replice zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1954/2003 w całości, Królestwo Hiszpanii nie wniosło na jego poparcie innych zarzutów niż te, które zostały już przedstawione w skardze, w oparciu o które Rada mogła zająć stanowisko w odpowiedzi na skargę. Wynika z tego zatem, że zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1954/2003 został w sposób dorozumiany, lecz wyraźny, zawarty w skardze w taki sposób, że należy oddalić również zarzut niedopuszczalności oparty na spóźnionym podniesieniu tego zarzutu.

25 Należy zauważyć ponadto, że zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1954/2003 podniesiony przez Królestwo Hiszpanii nie jest sprzeczny z powagą rzeczy osądzonej. Powaga rzeczy osądzonej dotyczy bowiem jedynie tych okoliczności faktycznych i prawnych, które zostały faktycznie lub w sposób konieczny rozstrzygnięte przez dane orzeczenie sądu (wyrok z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-8375, pkt 44 a także przywołane tam orzecznictwo). Otóż w ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie Trybunał nie orzekł w kwestii zgodności z prawem art. 3, 4 i 6 rozporządzenia nr 1954/2003 objętych zarzutem niezgodności z prawem podniesionym w niniejszej sprawie, lecz oddalił żądanie stwierdzenia ich nieważności, na tej podstawie, że było ono niedopuszczalne.

26 Z powyższego wynika, że zarzut niezgodności z prawem podniesiony przez Królestwo Hiszpanii jest dopuszczalny oraz że należy zbadać co do istoty argumenty podniesione na jego poparcie, które dotyczą, po pierwsze, naruszenia zasady niedyskryminacji oraz, po drugie, nadużycia władzy.

W przedmiocie zasadności zarzutu niezgodności z prawem

W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji

Argumentacja stron

27 Powołując się na art. 12 WE i 34 ust. 2 WE, Królestwo Hiszpanii twierdzi, że art. 3, 4 i 6 rozporządzenia nr 1954/2003, wykonane rozporządzeniem nr 1415/2004, zawierają elementy dyskryminujące flotę hiszpańską w porównaniu z flotą innych państw członkowskich, ponieważ Rada nie uwzględniła szczególnej sytuacji tej floty wynikającej z aktu przystąpienia. Owymi elementami dyskryminującymi są okres odniesienia przyjęty w tych artykułach dla obliczenia nakładu połowowego, a także wyznaczenie obszaru biologicznie wrażliwego, określonego w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1954/2003.

28 Po pierwsze, przyjęty okres odniesienia, trwający od 1998 do 2002 r., odpowiada bowiem okresowi, w trakcie którego Królestwo Hiszpanii zostało poddane, na podstawie systemu przejściowego ustanowionego w akcie przystąpienia i kończącego się w dniu 31 grudnia 2002 r., ograniczeniom w dziedzinie rybołówstwa o wiele większym niż ograniczenia nałożone na inne państwa członkowskie. Począwszy od 1996 r., po zmianie systemu przejściowego, która nastąpiła w trakcie 1995 r. rozporządzeniami nr 685/95 oraz nr 2027/95, tylko wobec floty hiszpańskiej stosowano system, w którym z jednej strony utrzymano ograniczenia dostępu do obszarów ICES V b, VI, VII oraz VIII a, b, d i e przewidziane w art. 158 aktu przystąpienia, a z drugiej strony ograniczono jednoczesną obecność statków na obszarze wrażliwym zwanym „Irish Box", który od tej pory objęty został częściowo obszarem wrażliwym określonym w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1954/2003. W związku z tym, ponieważ państwa członkowskie nie znajdowały się w identycznej sytuacji w trakcie okresu odniesienia, przyjęcie tego okresu odniesienia dla obliczenia nakładu połowowego skutkowało utrzymaniem środków przejściowych, a tym samym dyskryminacją ze względu na przynależność państwową.

29 Po drugie, ustanowienie obszaru biologicznie wrażliwego i procedura obliczania maksymalnego poziomu rocznego nakładu połowowego dla tego obszaru dyskryminuje flotę hiszpańską i świadczy o zamiarze dalszego stosowania środków podobnych do tych, które były stosowane do wcześniejszych Irish Box, które również dyskryminowały flotę hiszpańską. Przyczyna wyznaczenia tego obszaru, podana w motywie siódmym rozporządzenia nr 1954/2003, to znaczy istnienie w tym miejscu dużej koncentracji młodego morszczuka, w rzeczywistości służyła jedynie uzasadnieniu utrzymania owych dyskryminujących środków.

30 Rada twierdzi, że ograniczenie nakładu połowowego jest środkiem zmierzającym do ograniczenia dni połowowych niektórych statków na określonych wodach w celu przyczynienia się do utrzymania zasobów rybnych oraz środkiem, który czyni bardziej skutecznymi ograniczenia połowów ustanowione dla niektórych zasobów ryb. Zwraca uwagę na to, że ustanowione przez rozporządzenie nr 1954/2003 ograniczenie nakładu połowowego w zależności od nakładu połowowego wykorzystanego przez każdą flotę krajową w każdym z obszarów i w stosunku do każdego rodzaju rybołówstwa w okresie od 1998 do 2002 r., stosowane jest wobec wszystkich wspólnotowych statków rybackich, niezależnie od ich przynależności państwowej, w taki sposób, że nie dochodzi do jawnej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Ponieważ wiadomo, że zakazane są również wszystkie ukryte formy dyskryminacji, zdaniem Rady należy mieć jednak na uwadze orzecznictwo, zgodnie z którym dany środek może zostać uznany za dyskryminacyjny tylko wtedy, gdy jest on arbitralny, to znaczy gdy jest on pozbawiony uzasadnienia i nie jest oparty na kryteriach mających obiektywny charakter (wyroki z dnia 15 września 1982 r. w sprawie 106/81 Kind przeciwko EWG, Rec. s. 2885, pkt 22; z dnia 9 lipca 1985 r. w sprawie 179/84 Bozzetti, Rec. s. 2301, pkt 34, oraz z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-353/92 Grecja przeciwko Radzie, Rec. s. I-3411, pkt 25). W związku z tym kryterium użyte w niniejszej sprawie dla ograniczenia nakładu połowowego, to znaczy nakład wykorzystany w ostatnim poprzedzającym okresie, jest w pełni uzasadniony, odpowiedni i proporcjonalny do zamierzonego celu.

31 Ponadto, zdaniem Rady, skarżąca nie wykazała ani, że ograniczenia nakładu połowowego nałożone przez rozporządzenia nr 658/95 i nr 2027/95 były bardziej restrykcyjne niż ograniczenia nałożone na inne państwa członkowskie, ani też, że w braku tych ograniczeń nakład połowowy wykorzystany przez statki hiszpańskie byłby wyższy od nakładu rzeczywiście wykorzystanego w okresie od 1998 do 2002 r.

32 Jeżeli chodzi o ograniczenie nakładu połowowego w obszarze biologicznie wrażliwym określonym w art. 6 rozporządzenia nr 1954/2003, Rada twierdzi, że szczególne ograniczenie nakładu połowowego w tym obszarze ma zapobiec niebezpieczeństwu skoncentrowania się nakładu połowowego, z powodu stosowania ograniczenia do dużych obszarów takich jak obszary ICES i CECAF, na obszarach specjalnych takich jak obszar rozpatrywany w niniejszej sprawie, na którym istnieje duża koncentracja młodego morszczuka. Rada dodaje, iż obszar ten nie pokrywa się z obszarem Irish Box, ponieważ stanowi on mniej niż połowę tego obszaru, wobec czego nawet jeżeliby przyjąć, iż ograniczenia nałożone na Królestwo Hiszpanii w Irish Box przez rozporządzenia nr 685/95 i nr 2027/95 są bardziej restrykcyjne niż ograniczenia stosowane do innych państw członkowskich oraz że nakład floty hiszpańskiej byłby wyższy na tym obszarze w okresie od 1998 do 2002 r., jeżeli nie doszłoby do tych ograniczeń, to jednak nie wykazano wynikających stąd niekorzystnych konsekwencji dla floty hiszpańskiej.

33 Komisja, zwracając uwagę na to, że sposób obliczenia nakładu połowowego ustalony przez rozporządzenie nr 1954/2003 jest identyczny dla wszystkich państw członkowskich, twierdzi, że okres odniesienia od 1998 do 2002 r. nie wiąże się z jakąkolwiek dyskryminacją ze szkodą dla floty hiszpańskiej. Zwraca uwagę w tym zakresie, że o ile maksymalne limity nakładu połowowego zostały ustalone w ramach systemu ustanowionego w 1995 r. na podstawie danych teoretycznych, tak później maksymalne poziomy nakładu połowowego powinny być ustalane, zgodnie z rozporządzeniem nr 1954/2003, na podstawie kryterium obiektywnego, to znaczy nakładu połowowego rzeczywiście wykorzystanego w trakcie ostatniego i reprezentatywnego okresu.

34 Jeżeli chodzi o obszar biologicznie wrażliwy, Komisja jest zdania, że okres od 1998 do 2002 r. może w sposób ważny służyć jako okres odniesienia dla obliczenia nakładu połowowego na tym obszarze, który nie pokrywa się całkowicie z Irish Box, ponieważ odzwierciedla on nakład rzeczywiście wykorzystany przez flotę hiszpańską i nie wyrządza jej żadnej szkody. Flota hiszpańska rozwinęła intensywną działalność w zakresie rybołówstwa na niektórych obszarach przyległych do Irish Box, obecnie należących do obszaru biologicznie wrażliwego, a nakład połowowy wykorzystany przez nią w ten sposób jest od tej pory uwzględniany w nakładzie połowowym, który może wykorzystać na całym tym obszarze. Ponadto, zdaniem Komisji, Królestwo Hiszpanii nie przedstawiło żadnego dowodu na to, że obowiązujący w strefie Irish Box maksymalny limit nakładu połowowego skutkuje zmniejszeniem działalności jej floty, ani też, że flota ta osiągnęła ów maksymalny limit.

Ocena Trybunału

35 Zasada niedyskryminacji, ustanowiona w art. 34 ust. 2 WE, wymaga, aby sytuacje porównywalne nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-44/94 Fishermen's Organisations i in., Rec. s. I-3115, pkt 46, wyrok z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-304/01 Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 31, i wyrok z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie C-141/05 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9485, pkt 40).

36 W niniejszej sprawie przepisy art. 3, 4 i 6 rozporządzenia nr 1954/2003, których niezgodność z prawem została podniesiona przez Królestwo Hiszpanii, są stosowane w jednakowy sposób do wszystkich państw członkowskich. W szczególności okres odniesienia od 1998 do 2002 r. służący, na podstawie tych przepisów, ocenie a następnie określeniu wysokości nakładów połowowych dla rodzajów rybołówstwa i obszarów przez nie przewidzianych, jest jednakowy dla całej Wspólnoty Europejskiej. W ten sposób ograniczenie nakładu połowowego ustalone na podstawie nakładu faktycznie wykorzystanego w tym okresie przez poszczególną flotę krajową na tych obszarach i łowiskach jest zatem stosowane wobec wszystkich wspólnotowych statków rybackich, bez względu na ich przynależność państwową. W związku z tym środki zawarte w tym przepisie mogą zostać uznane za dyskryminujące wobec Królestwa Hiszpanii jedynie wówczas, gdy, po pierwsze, Królestwo Hiszpanii znajdowałoby się, tak jak twierdzi, w sytuacji odmiennej od sytuacji innych państw członkowskich w chwili ich przyjęcia, oraz, po drugie, jeżeli nie byłoby obiektywnie uzasadnione, poddanie w niniejszym przypadku Królestwa Hiszpanii członkowskiego temu samemu systemowi zarządzania nakładami połowowymi, jak system stosowany wobec innych państw członkowskich.

37 Należy stwierdzić w tym zakresie, że, tak jak to zostało podniesione w pkt 61 i 62 opinii rzecznika generalnego P. Légera w sprawie zakończonej ww. wyrokiem z dnia 30 marca 2006 r. Hiszpania przeciwko Radzie, do których odsyła w pkt 95 swojej opinii rzecznik generalny w niniejszej sprawie, Królestwo Hiszpanii po przystąpieniu do Unii Europejskiej zostało poddane pewnym ograniczeniom w dziedzinie dostępu do określonych obszarów i zasobów połowowych do dnia 31 grudnia 2002 r. oraz że

jego sytuacja, pomimo iż stopniowo zbliża się ona do sytuacji innych państw członkowskich, nadal posiadała pewne cechy szczególne pod koniec tego okresu, a co za tym idzie także podczas okresu odniesienia od 1998 do 2002 r., który został przyjęty w omawianych przepisach dla określenia nakładu połowowego.

38 Akt przystąpienia określił bowiem w art. 156–166 system dostępu do wód wspólnotowych i do ich zasobów, ograniczając możliwości połowowe statków hiszpańskich na niektórych obszarach wód wspólnotowych. W ten sposób w szczególności art. 158 aktu przystąpienia przywołany w skardze przez Królestwo Hiszpanii przewidywał, że 300 określonych statków, wymienionych wraz z ich właściwościami technicznymi na wykazie imiennym znajdującym się w załączniku IX do aktu przystąpienia, mogło być upoważnione do prowadzenia działalności z zakresu rybołówstwa w obszarach CIEM V b, VI, VII, VIII a, b i d, oraz ustalał warunki regulujące jednoczesną obecność na tych obszarach statków znajdujących się na tym wykazie. Ponadto rzeczony art. 158 wyłączał dostęp do Irish Box. Artykuł 166 aktu przystąpienia stanowił, że system określony w jego art. 156–164 stosowany jest do czasu wygaśnięcia okresu przewidzianego w art. 8 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 170/83 z dnia 25 stycznia 1983 r. ustanawiającego wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami rybołówstwa (Dz.U. L 24, s. 1), to znaczy do dnia 31 grudnia 2002 r. Jednakże art. 162 aktu przystąpienia przewidywał procedurę oceny i dostosowania tego systemu, przewidując, że dostosowania, które okażą się konieczne, staną się skuteczne z dniem 1 stycznia 1996 r.

39 W ten sposób Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 1275/94 z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie zmian do ustaleń zawartych w rozdziałach aktu przystąpienia Hiszpanii i Portugalii dotyczących rybołówstwa (Dz.U. L 140, s. 1), a rozporządzenia nr 685/95 i 2027/95 zostały uchylone przez rozporządzenie nr 1954/2003. Artykuł 1 rozporządzenia nr 1275/94 stanowi, w odniesieniu do Królestwa Hiszpanii, że od dnia 1 stycznia 1996 r. system dostępu do wód i zasobów ustalony w art. 156-166 aktu przystąpienia zostaje, zgodnie z kolejnymi artykułami, dostosowany i włączony do środków Wspólnoty przewidzianych w art. 3 i 4 tego rozporządzenia, które mają zastosowanie dla wszystkich statków wspólnotowych. Artykuł 3 tego rozporządzenia przewiduje, że Rada, zgodnie z art. 4 i art. 8 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3760/92 z dnia 20 grudnia 1992 r. ustanawiającego wspólnotowy system rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. L 389, s. 1), przyjmuje środki wspólnotowe ustalające warunki dostępu

do stref i zasobów podlegających szczególnym przepisom, stosownie do art. 156-166 aktu przystąpienia, oraz że środki te powinny być zgodne z zasadą niepodwyższania nakładów połowowych, których poziom został określony w art. 158, 160, 164 i 165 aktu przystąpienia. Na podstawie rzeczonego art. 3 Rada przyjęła rozporządzenie nr 685/95, które ustanawiało z dniem 1 stycznia 1996 r. kryteria i procedury wprowadzenia systemu zarządzania nakładami połowowymi w strefach ICES Vb, VI, VII, VIII, IX i X oraz w strefach CECAF 34.1.1, 34.1.2 i 34.2.0. System ten został następnie ustanowiony rozporządzeniem nr 2027/95, które ustalało dla każdego państwa członkowskiego maksymalny nakład połowowy dla każdego rodzaju rybołówstwa. W odniesieniu do Irish Box art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 685/95 przewidywał, że zainteresowane państwa członkowskie ustalą nakłady połowowe na tym obszarze na podstawie poziomu działalności ich statków, z wyjątkiem statków pływających pod banderą hiszpańską, których liczba na tym obszarze została ograniczona do 40.

40 W związku z powyższym, tak jak podnosi Rada, Królestwo Hiszpanii w chwili przyjmowania rozporządzenia nr 1954/2003 znajdowało się w sytuacji odmiennej od sytuacji innych państw członkowskich, charakteryzującej się między innymi niezwiększaniem w okresie od 1998 do 2002 r. możliwości połowowych określonych przez akt przystąpienia i ograniczeniem do 40 liczby statków hiszpańskich, które mogły jednocześnie znajdować się w Irish Box.

41 Niemniej poddanie Królestwa Hiszpanii temu samemu systemowi zarządzania nakładem połowowym co system stosowany wobec innych państw członkowskich, ustanowiony przez rozporządzenie nr 1954/2003, wydaje się być obiektywnie uzasadnione. Po pierwsze, system ten przewiduje metodę ustalania nakładu połowowego w oparciu o dane obiektywne, to znaczy w oparciu o nakład połowowy faktycznie wykorzystany przez poszczególne państwa członkowskie w poszczególnych obszarach i dla każdego określonego rodzaju rybołówstwa w trakcie okresu ostatnich pięciu lat. Po drugie, system ten ma na celu przyczynienie się do zachowania zasobów rybołówstwa, postępując w taki sposób, aby zgodnie z motywem czwartym rozporządzenia nie nastąpił wzrost ogólnego poziomu istniejącego nakładu połowowego.

42 Należy zauważyć w tym zakresie, że cel zachowania zasobów rybołówstwa i zasada względnej stabilności działalności w dziedzinie rybołówstwa przewodzą każdemu uregulowaniu wspólnotowemu w tej dziedzinie, włączywszy w to uregulowania, które od czasu aktu przystąpienia do dnia przyjęcia rozporządzenia nr 1954/2003 miały na celu włączenie Królestwa Hiszpanii do ogólnego systemu wspólnej polityki rybołówstwa. W ten sposób motyw trzeci rozporządzenia nr 1275/94 stanowi, że „nowe przepisy muszą umożliwić pełną integrację Hiszpanii […] z ogólnym kształtem wspólnej polityki rybołówstwa oraz muszą być w pełni zgodne z acquis communautaire, w szczególności w odniesieniu do zasady względnej [stabilności] oraz wyjątków od zasady wolnego dostępu do wód, tak jak to ujęto w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3760/92". Rozporządzenie nr 1275/94 stanowi ponadto w motywie czwartym i piątym, że „wolnemu dostępowi do akwenów musi towarzyszyć nadzór nad rozmieszczeniem możliwości połowowych po to, aby zapewnić, by omawiane środki były właściwe dla dostępnych zasobów" oraz że „zmiany te nie mogą pociągać za sobą wzrostu całkowitych poziomów istniejących [nakładów połowowych dla poszczególnych obszarów ICES i CECAF], ani niekorzystnie wpływać na zasoby podlegające kwotowym ograniczeniom połowowym". Podobnie rozporządzenie nr 685/95 stanowi w motywie trzecim i czwartym, że „należy zachować istniejącą równowagę i dorobek wspólnotowy, w szczególności zasadę względnej stabilności" oraz że „należy zapobiec zwiększeniu ogólnych poziomów istniejących nakładów połowowych w ramach obszarów i zasobów objętych aktem przystąpienia".

43 Ponadto, jeżeli chodzi o obszar biologicznie wrażliwy będący przedmiotem szczególnego systemu zarządzania nakładem połowowym określonym w art. 6 rozporządzenia nr 1954/2003 r., to po pierwsze z akt sprawy wynika, że pokrywanie się tego obszaru z Irish Box jest ograniczone, ponieważ obszar ten pokrywa mniej niż połowę Irish Box. Nie można zatem twierdzić, iż ustanowienie rzeczonego obszaru biologicznie wrażliwego i procedura obliczania maksymalnego rocznego nakładu połowowego dla tego obszaru świadczy o zamiarze dalszego stosowania środków analogicznych do tych, które były stosowane wobec Irish Box. Następnie z motywu siódmego i art. 6 rozporządzenia nr 1954/2003 wynika, że szczególne ograniczenie nakładu połowowego przewidziane w tym artykule również ma na celu zachowanie zasobów rybołówstwa na tym obszarze, gdzie istnieje silna koncentracja młodego morszczuka, a utrzymana metoda ustalania nakładu połowowego morszczuka również opiera się na obiektywnym kryterium, to znaczy na nakładzie połowowym wykorzystanym przez statki o całkowitej długości równej lub przekraczającej dziesięć metrów, na podstawie średniej rocznej w okresie od 1998 do 2002 r. dla rybołówstwa przydennego.

44 W konsekwencji, pomimo iż Królestwo Hiszpanii znajdowało się w chwili przyjęcia rozporządzenia nr 1954/2003 w sytuacji odmiennej od sytuacji innych państw członkowskich, nie można uznać, że art. 3, 4 i 6 tego rozporządzenia stanowią naruszenie zasady niedyskryminacji względem tego państwa członkowskiego.

45 Niniejszy zarzut należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego nadużycia władzy

Argumentacja stron

46 Królestwo Hiszpanii twierdzi, że rzeczywistym celem ustanowienia obszaru ekologicznie wrażliwego, o którym mowa w art. 6 rozporządzenia nr 1954/2003, nie jest zachowanie młodego morszczuka, lecz kontynuacja dyskryminacji floty hiszpańskiej na tym obszarze. Opierając się na badaniach przedstawionych przez przedstawicielstwo hiszpańskie w miesiącu maju 2003 r., Królestwo Hiszpanii podnosi, że istniały inne obszary mające podobne właściwości biologiczne oraz że przyjęcie środków takiego rodzaju jest regulowane przez rozporządzenie Rady (WE) nr 850/98 z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich (Dz.U. L 125, s. 1). Przyjmując art. 6 rozporządzenia nr 1954/2003, Rada dopuściła się tym samym nadużycia władzy.

47 Rada zasadniczo podnosi, że zarzut ten jest bezskuteczny, ponieważ będące przedmiotem niniejszej skargi rozporządzenie nr 1415/2004 zawiera jedynie przepisy wykonujące rozporządzenie nr 1954/2003 oraz zostało przyjęte zgodnie z procedurą w nim, czyli, że nie pominięto żadnej procedury.

48 Komisja zwraca uwagę na to, że fakt, iż mogły istnieć inne obszary biologicznie wrażliwe lub że możliwe były inne środki,i nie dowodzi nadużycia władzy.

Ocena Trybunału

49 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dany akt jest dotknięty wadą nadużycia władzy, jeżeli z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż wskazany albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla okoliczności danej sprawy (zob. wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 24, oraz z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. s. I-8763, pkt 137).

50 Otóż w niniejszej sprawie Królestwo Hiszpanii nie wykazało, że szczególny system zarządzania nakładem połowowym przewidziany w art. 6 rozporządzenia nr 1954/2003 dla spornego obszaru biologicznie wrażliwego został przyjęty wyłącznie lub w decydującym stopniu w celu innym niż ochrona młodego morszczuka. Ponadto, zgodnie z tym, na co zwraca uwagę Komisja i co podnosi rzecznik generalny w pkt 102 opinii, ani okoliczność, iż środki techniczne zmierzające do ochrony niedojrzałych organizmów morskich mogą być objęte również zakresem innego rozporządzenia, ani okoliczność, iż mogą istnieć inne obszary biologicznie wrażliwe, nie świadczy o tym, że Rada dopuściła się nadużycia władzy, przyjmując art. 6 rozporządzenia nr 1954/2003.

51 Z powyższego wynika, że należy oddalić również i ten zarzut jako nieuzasadniony.

52 Ze wszystkich powyższych rozważań wynika, że zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1954/2003 podniesiony przez Królestwo Hiszpanii w uzasadnieniu jego skargi powinien zostać oddalony oraz że, ponieważ nie podniesiono żadnego innego zarzutu dotyczącego zgodności z prawem rozporządzenia nr 1415/2004, skargę tę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

53 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania, a Królestwo Hiszpanii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy regulaminu Komisja pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.

3) Komisja Wspólnot Europejskich pokrywa własne koszty.

Podpisy