ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

17. března 2005 *

Ve věci C-91/03,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 230 ES podaná dne 28. února 2003,

Španělské království, zastoupené N. Díaz Abad, jako zmocněnkyní, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobce,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené J. Carberym, F. Florindem Gijónem a M. Balta, jako zmocněnci,

žalované,

* Jednací jazyk: španělština.

podporované:

Komisí Evropských společenství, zastoupenou T. van Rijn a S. Pardo Quintillàn, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem a A. Colomb, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastníky,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, C. Gulmann, R. Schintgen, P. Kūris (zpravodaj) a J. Klučka, soudci,

generální advokát: A. Tizzano,
vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. listopadu 2004,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. ledna 2005,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Španělské království domáhá zrušení bodu 6 přílohy I nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 ze dne 20. prosince 2002 o zachování a udržitelném využívání rybolovných zdrojů v rámci společné rybářské politiky (Úř. věst. L 358, s. 59, dále jen „napadené nařízení").

Právní rámec a skutečnosti předcházející sporu

2 Článek 2 nařízení Rady (EHS) č. 2141/70 ze dne 20. října 1970, kterým se stanoví společná strukturální politika pro odvětví rybolovu (Úř. věst. L 236, s. 1), zakotvil zásadu volného přístupu do vod, které jsou pod svrchovaností nebo jurisdikcí členských států.

3 Zrušením této zásady povolil čl. 100 odst. 1 aktu o podmínkách přistoupení Dánského království, Irska a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a úpravách smluv (Úř. věst. 1972, L 73, s. 14, dále jen „akt o přistoupení z roku 1972") členským státům omezit do 31. prosince 1982 rybolov ve vodách, které jsou pod jejich svrchovaností nebo jurisdikcí a které se nacházejí v pásmu do 6 námořních mil od základních linií pobřežního členského státu, na rybářská plavidla, která v těchto vodách rybolov tradičně provozují.

4 Rada Evropské unie přijala dne 25. ledna 1983 nařízení (EHS) č. 170/83, kterým se zavádí systém Společenství zachování a řízení rybolovných zdrojů (Úř. věst. L 24, s. 1). Podle čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení jsou členské státy oprávněny zachovat režim definovaný v článku 100 aktu o přistoupení z roku 1972 a do 12 námořních mil zavést pro všechny vody, které jsou pod jejich svrchovaností nebo jurisdikcí, omezení 6 mil stanovené v uvedeném článku.

5 Podle čl. 6 odst. 2 téhož nařízení „se na rybolovné činnosti podle režimu stanoveného v odstavci 1 vztahují úpravy stanovené v příloze I, která pro každý členský stát stanoví zeměpisné oblasti v rámci pobřežních pásem jiných členských států, kde se tyto činnosti provozují, a druhy, kterých se tyto činnosti týkají" *(neoficiální překlad)*. Tato příloha byla pozměněna za použití článku 26 aktu o podmínkách přistoupení Španělského království a Portugalské republiky a úpravách smluv (Úř. věst. 1985, L 302, s. 23, dále jen „akt o přistoupení z roku 1985").

6 Článek 160 aktu o přistoupení z roku 1985 stanoví přechodně omezení rybolovu, aniž by rozlišoval pásmo rybolovu nacházející se do 12 námořních mil nebo za jeho hranicí od základních linií.

7 Článek 166 uvedeného aktu o přistoupení stanoví:

„Režim stanovený v článcích 156 až 164, včetně úprav, které bude moci Rada přijmout podle článku 162, zůstává v platnosti až do dne skončení období uvedeného v čl. 8 odst. 3 nařízení (EHS) č. 170/83."

8 Podle čl. 8 odst. 3 nařízení č. 170/83:

„Komise během desátého roku následujícího po 31. prosinci 1992 předloží Radě zprávu o hospodářském a sociálním stavu pobřežních regionů, na jejímž základě Rada stanoví podle postupu stanoveného v článku 43 Smlouvy ustanovení, která po uplynutí výše uvedeného desetiletého období by mohla následovat po režimu uvedeném v článcích 6 a 7." (*Neoficiální překlad*)

9 Lhůtou uvedenou v článku 166 aktu o přistoupení z roku 1985 byl 31. prosinec 2002, tedy den, ke kterému měl rovněž skončit režim stanovený v článku 160 tohoto aktu o přistoupení.

10 Článek 17 napadeného nařízení stanoví:

„1. Rybářská plavidla Společenství mají rovný přístup do vod a ke zdrojům v rámci všech vod Společenství, kromě vod uvedených v odstavci 2, s výhradou opatření přijatých podle kapitoly II.

2. Členské státy jsou od 1. ledna 2003 do 31. prosince 2012 oprávněny ve vodách do 12 námořních mil od základních linií, které jsou pod jejich svrchovaností nebo jurisdikcí, omezit rybolov na rybářská plavidla [rybářských plavidel], která tradičně operují v těchto vodách z přístavů na přilehlém pobřeží, aniž jsou dotčena pravidla pro rybářská plavidla Společenství plující pod vlajkou jiných členských států podle

stávajících sousedských vztahů mezi členskými státy a opatření uvedená v příloze I, která pro každý členský stát stanoví zeměpisné oblasti v rámci pobřežních pásem jiných členských států, kde se tyto činnosti provozují, a druhy, kterých se tyto činnosti týkají.

[...]"

11 Příloha I uvedeného nařízení stanoví podmínky přístupu do pobřežních vod ve smyslu čl. 17 odst. 2 tohoto nařízení. Podle bodu 6 této přílohy v pásmu od hranice mezi Španělským královstvím a Francouzskou republikou až po 46° 08' severní šířky mohou španělská plavidla provádět rybolov sardelovitých ryb pouze od 1. března do 30. června a co se týče rybolovu na živou návnadu pouze od 1. července do 31. října. Pokud jde o sardinku obecnou, může být rybolov těmito plavidly prováděn pouze od 1. ledna do 28. února a od 1. července do 31. prosince. Mimoto musí být tyto rybolovné činnosti týkající se výše uvedených jednotlivých druhů ryb provozovány v souladu s činnostmi provozovanými během roku 1984 a v rámci jejich omezení.

12 Stanovením pravidla volného přístupu do vod nacházejících se za hranicí 12 námořních mil od základních linií pobřežního členského státu (dále jen „pásmo za hranicí 12 mil") čl. 17 odst. 1 napadeného nařízení nahrazuje, co se týče přístupu španělských rybářských plavidel do francouzských vod, režim zavedený aktem o přistoupení z roku 1985, a zejména článkem 160 tohoto aktu. Toto ustanovení stanovilo omezení obdobná těm, která příloha I napadeného nařízení stanovila pro pásmo nacházející se mezi 6 a 12 mílemi.

13 Během jednání, která předcházela přijetí napadeného nařízení, požadovalo Španělské království změnu bodu 6 přílohy I návrhu nařízení, aby byla odstraněna omezení stanovená aktem o přistoupení z roku 1985, která se použijí na španělská plavidla v pásmu nacházejícím se mezi 6 a 12 námořními mílemi od základních linií francouzského pobřeží Atlantiku. Tento členský stát rovněž požadoval, aby podmínky přístupu byly přizpůsobeny těm, které se vztahují na francouzská plavidla ve španělských mořských vodách.

14 Rada rozhodla nezměnit uvedený bod 6.

15 Španělské království předložilo prohlášení, kterým vyjádřilo svůj nesouhlas a „vyhradilo si právo předložit věc Soudnímu dvoru Evropských společenství za účelem změny této části nařízení".

16 Za těchto podmínek se rozhodlo podat tuto žalobu.

17 Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 30. června a 8. září 2003 byl povolen vstup Komise a Francouzské republiky jako vedlejších účastníků v projednávané věci na podporu návrhů Rady.

K žalobě

18 Ve své žalobě Španělské království uplatňuje dva žalobní důvody, které je třeba přezkoumat v opačném pořadí, než byly předloženy.

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení aktu o přistoupení z roku 1985

Argumenty účastníků řízení

19 Španělská vláda tvrdí, že článek 160 aktu o přistoupení z roku 1985, který zavádí omezení přístupu jejích plavidel do pásma nacházejícího se do 12 námořních mil od základních linií (dále jen „pásmo 12 mil") francouzského pobřeží, jakož i do pásma za hranicí 12 mil, není podle ustanovení týkajících se přechodného období stanoveného v článku 166 uvedeného aktu o přistoupení použitelný po 31. prosinci 2002. V důsledku toho omezení, která se týkají jak pásma 12 mil, tak pásma za hranicí 12 mil, měla být zrušena. Zachováním těchto omezení napadené nařízení neodůvodněně prodlužuje přechodný režim po lhůtě stanovené tímto aktem.

20 Španělská vláda krom toho tvrdí, že žádné zvláštní opatření ohledně přístupu k pelagickým druhům v pásmu 12 mil nevyžaduje zvláštní správu této oblasti.

21 Rada uplatňuje, že předmětem článku 166 aktu o přistoupení z roku 1985 není omezení pravomocí zákonodárce Společenství po 31. prosinci 2002. Ustanovení

přijatá na základě článku 37 ES jsou nová opatření, jejichž legalita může být posouzena pouze podle platných ustanovení Smlouvy.

22 Krom toho upřesňuje, že příloha I nařízení č. 170/83 byla pozměněna článkem 26 aktu o přistoupení z roku 1985 a kapitolou XV přílohy I tohoto aktu. Uvedený článek se nachází ve třetí části tohoto aktu o přistoupení, která se týká úprav aktů přijatých orgány, a nikoliv ve čtvrté části tohoto aktu, která se týká přechodných opatření. V důsledku toho má Rada za to, že úpravy nařízení č. 170/83 mají neomezené trvání a nemohou být považovány za dočasná opatření.

23 Podle Rady se články 156 až 164 aktu o přistoupení z roku 1985 nezmiňují o režimu přístupu do pobřežních vod Francouzské republiky. Má za to, že je neodůvodněné vykládat článek 166 tohoto aktu o přistoupení v tom smyslu, že upravuje rovněž uplynutí platnosti ustanovení, na které nebylo odkázáno, ale které se nacházelo v nařízení pozměněném podle článku 26 uvedeného aktu a jehož obsah byl převzat nařízením přijatým na základě článku 37 ES. Navíc tvrdí, že článek 166 neupravuje režim přístupu do pobřežních vod.

24 Krom toho uplatňuje, že návrh Španělského království směřující k tomu, aby se podmínky rybolovu v pobřežních vodách prováděly bez časového omezení, nespočívá na žádném právním základě.

25 Komise, která vstupuje do řízení jako vedlejší účastník na podporu všech argumentů Rady, má především za to, že španělská vláda vykládá nesprávně ustanovení aktu o přistoupení z roku 1985. Podle ní totiž článek 166 tohoto aktu neodkazuje na podmínky přístupu španělských plavidel do francouzských vod Atlantiku v pásmu 12 mil. Uvedený akt o přistoupení se omezuje na změnu přílohy I nařízení č. 170/83, tím že doplňuje tabulku, ve které jsou podrobně uvedeny podmínky přístupu do pobřežních pásem členských států.

26 Francouzská vláda má za to, že úpravy nařízení č. 170/83 byly provedeny za použití článku 26 aktu o přistoupení z roku 1985, který se nenachází ve čtvrté části tohoto aktu věnované přechodným opatřením, ale ve třetí části tohoto aktu, která se týká úprav aktů orgánů. Z toho vyplývá, že opatření přijatá za použití tohoto článku jsou trvalé povahy. V důsledku toho bod 6 přílohy I napadeného nařízení nemůže představovat porušení přechodných ustanovení aktu o přistoupení z roku 1985.

Závěry Soudního dvora

27 Tak jak na jednání zdůraznila španělská vláda a Komise, je třeba konstatovat, že článek 160 aktu o přistoupení z roku 1985 obsahuje pravidlo obdobné dotčenému pravidlu v projednávaném případě a nečiní rozdíl, co se týče jeho rozsahu působnosti, mezi vodami zahrnutými v pásmu 12 mil a vodami nacházejícími se za hranicí tohoto pásma.

28 Je rovněž namístě konstatovat, že toto ustanovení, nacházející se ve čtvrté části aktu o přistoupení z roku 1985, která se týká přechodných opatření, není použitelné ode dne stanoveného v článku 166 tohoto aktu, a to 31. prosince 2002.

29 Z těchto zjištění však nevyplývá, že zákonodárce Společenství nemohl přijmout sporné pravidlo v rámci pravomoci, která mu přísluší na základě článku 37 ES.

30 Chybějící právní účinek článku 160 a 166 aktu o přistoupení z roku 1985 vyplývá zejména ze skutečnosti, že co se týče pásma 12 mil, byla příloha I nařízení č. 170/83 doplněna pravidlem obdobným dotčenému pravidlu v projednávaném případě podle článku 26 aktu o přistoupení z roku 1985, takže uvedené pravidlo spadá bezpochyby do pravomoci zákonodárce Společenství stanovené v článku 37 ES.

31 Z výše uvedeného vyplývá, že žalobní důvod vycházející z porušení aktu o přistoupení z roku 1985 nelze přijmout.

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení zásady nediskriminace

Argumenty účastníků řízení

32 Španělská vláda tvrdí, že bod 6 přílohy I napadeného nařízení ukládá omezení, která neexistují, ani co se týče přístupu francouzských plavidel do španělských pobřežních vod, ani co se týče přístupu plavidel jiných členských států do pobřežních vod jiných států. Shledává, že Španělské království je jediným státem, jehož plavidla mají omezený přístup do pobřežních vod svého sousedního státu. Z toho vyvozuje, že je

diskriminováno, což je v rozporu se zásadou rovnosti zakotvenou v článku 12 ES, jakož i čl. 34 odst. 2 ES týkajícím se společné zemědělské politiky a rybolovu.

33 Španělská vláda upřesňuje, že pravidla společné politiky se mohou lišit podle pásem nebo regionů pouze na základě objektivních kritérií, která zajistí přiměřené rozdělení zvýhodnění a znevýhodnění mezi zúčastněnými, aniž by se rozlišovalo mezi územími členských států. V projednávaném případě podle ní neexistuje žádný objektivní důvod k odlišnému zacházení.

34 Krom toho španělská vláda jednak uplatňuje, že bez ohledu na uplynutí přechodného období jsou zachována stejná omezení přístupu jako omezení, která byla uložena plavidlům při přistoupení Španělského království ke Společenství, a jednak že dohoda uzavřená dne 15. dubna 1980 mezi Společenstvím a Španělským královstvím a schválená nařízením Rady (EHS) č. 3062/80 ze dne 25. listopadu 1980 (Úř. věst. L 322, s. 3) se týká pouze výhradního hospodářského pásma 200 mil.

35 Rada tvrdí, že stačí přezkoumat přílohu I napadeného nařízení, aby bylo možné shledat, že pravidla o přístupu nejsou reciproční. Přístup je často omezen v závislosti na druzích a někdy je omezen časově.

36 Původem uvedených omezení je vůle upravit tradiční rybářské činnosti v uvedených pásmech za účelem jejich udržení v těchto pásmech. Seznam těchto omezení nepodléhá žádnému zeměpisnému kritériu sousedských vztahů či reciprocity.

37 Španělské království si tedy ponechává pro svá plavidla stejné podmínky přístupu jako podmínky, které platily od přistoupení tohoto státu ke Společenství až do přijetí napadeného nařízení. Krom toho Rada upřesňuje, že před tímto přistoupením neudělovala dohoda o rybolovu uzavřená dne 15. dubna 1980 mezi Společenstvím a Španělským královstvím žádný neomezený přístup plavidlům Španělského království do francouzských pobřežních vod.

38 V důsledku toho má Rada za to, že Španělské království není nijak diskriminováno, ale je s ním zacházeno způsobem objektivním a srovnatelným s ostatními členskými státy.

39 Krom toho Rada uplatňuje, že žalobce nijak neobjasňuje důvody, kvůli kterým Rada přijetím napadeného nařízení údajně jednala při výkonu svých pravomocí zjevně nepřiměřeným způsobem. Připomíná, že ačkoli za hranicí 12 námořních mil od základních linií členských států platí zásada volného přístupu do vod pro všechna plavidla Společenství, v pásmu 12 mil je naproti tomu cílem režimu vyhradit přístup rybářským plavidlům, která tradičně operují v těchto vodách z přístavů na přilehlém pobřeží. V důsledku toho omezený přístup do těchto vod pro plavidla, která neoperují z těchto přístavů, již znamená výsadní právní postavení. Pouze španělská plavidla mají přístup do francouzského pásma 12 mil.

40 Komise tvrdí, že žalobní důvod Španělského království spočívá na nesprávném pochopení celkového právního rámce. Zdůrazňuje rozdílnou povahu, která existuje mezi režimy použitelnými na přístup do vod a ke zdrojům nacházejícím se jednak v pásmu 12 mil a jednak za hranicí tohoto pásma. Toto omezení přístupu je založeno na objektivních důvodech ochrany nejcitlivějších vod Společenství, jako vod nacházejících se při pobřeží, a na důvodech sociálně hospodářské povahy usilujících o ochranu řemeslné činnosti rybolovu. Má za to, že v rozporu s tím, co tvrdí španělská vláda, je prodloužení režimu omezeného přístupu do vod, které jsou pod svrchovaností nebo jurisdikcí jiných členských států, do 31. prosince 2012 více

než odůvodněné v samotném textu nařízení, a zejména ve čtrnáctém bodu odůvodnění tohoto nařízení. Je tedy toho názoru, že existuje objektivní důvod pro rozlišování režimu použitelného na pásmo 12 mil a režimu použitelného na pásmo za hranicí 12 mil. Upřesňuje, že při definování podmínek přístupu španělských plavidel do francouzských pobřežních vod vzala Rada v úvahu tradiční podmínky přístupu, které existovaly před přistoupením Španělského království ke Společenství, související se sousedskými vztahy.

41 Francouzská vláda uplatňuje, že cílem napadeného nařízení je zejména trvale uchovat tradiční rybářské činnosti, a že v důsledku toho je používání kritérií založených na reciprocitě nevhodné.

42 Krom toho zdůrazňuje, že jednak jsou francouzská plavidla oprávněna provádět v pásmu 6 až 12 námořních mil od základních linií španělského pobřeží pouze rybolov pelagických druhů a jednak že napadené nařízení poskytuje stejné možnosti přístupu jako možnosti, které vždy španělská plavidla využívala od přistoupení tohoto členského státu ke Společenství. Z toho vyvozuje, že tento stát nebyl diskriminován.

Závěry Soudního dvora

43 Z ustálené judikatury vyplývá, že zásada nediskriminace usiluje o to, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně, není-li taková odlišnost objektivně odůvodněna (viz rozsudek ze dne 25. listopadu 1986, Klensch a další, 201/85 a 202/85, Recueil, s. 3477, bod 9).

44 Je třeba podotknout, že co se týče pásma 12 mil, opravňuje čl. 17 odst. 2 napadeného nařízení výslovně členské státy omezit rybolov na plavidla, která tradičně operují v těchto vodách z přístavů na přilehlém pobřeží. Toto ustanovení však stanoví určité zvláštní režimy poskytující rybářským plavidlům Společenství plujícím pod vlajkou jiných členských států právo rybolovu v pásmech 12 mil podle stávajících sousedských vztahů mezi členskými státy. Příloha I napadeného nařízení, na kterou tento čl. 17 odst. 2 odkazuje, stanoví pro každý členský stát zeměpisné oblasti v rámci pobřežních pásem jiných členských států, kde se tyto činnosti provozují, a druhy, kterých se tyto činnosti týkají.

45 Krom toho je třeba připomenout, že čtrnáctý bod odůvodnění napadeného nařízení stanoví, že: „platná pravidla, která omezují přístup ke zdrojům ve 12 mílových pásmech členských států, působila uspokojivě, neboť omezováním intenzity rybolovu v nejcitlivější části vod Společenství přispívala k zachování a udržovala tradiční rybářské činnosti, na kterých je do velké míry závislý sociální a hospodářský rozvoj některých pobřežních obyvatel", a že „by se proto měla i nadále používat až do 31. prosince 2012."

46 Španělská vláda nezpochybňuje základní zásady, na kterých spočívá režim použitelný na pásma 12 mil, který je stanovený napadeným nařízením.

47 Má však za to, že přijetím bodu 6 přílohy I napadeného nařízení, diskriminovala Rada Španělské království, což je v rozporu se zásadou rovnosti zakotvenou v článku

12 ES, jakož i v čl. 34 odst. 2 ES, který se týká společné zemědělské politiky a rybolovu.

48 Zejména tvrdí, že pravidla společné politiky se mohou lišit podle pásem nebo regionů pouze na základě objektivních kritérií, která zajistí přiměřené rozdělení zvýhodnění a znevýhodnění mezi zúčastněnými, aniž by se rozlišovalo mezi územími členských států. V projednávaném případě však podle ní neexistuje žádný objektivní důvod k odlišnému zacházení.

49 Tento žalobní důvod je neopodstatněný.

50 V tomto ohledu Rada, Komise a francouzská vláda správně podotýkají, že režim použitelný na pásma 12 mil, stanovený v čl. 17 odst. 2 napadeného nařízení, má za cíl chránit nejcitlivější části vod Společenství při zohlednění nezbytnosti zachování a udržení tradičních rybářských činností.

51 Tento cíl jako takový nevyžaduje zavedení kritérií reciprocity.

52 V každém případě španělská vláda neprokázala, že se Rada přijetím bodu 6 přílohy I napadeného nařízení odchýlila od uplatňovaného cíle.

53 Pouhé přečtení přílohy I napadeného rozhodnutí rovněž prokazuje, že přístup do pobřežních vod jiných členských států než Francouzské republiky, pokud je udělen rybářským plavidlům Společenství, je ohraničen časově a omezen na některé druhy.

54 Krom toho je namístě připomenout, že bod 6 přílohy I napadeného nařízení pouze prodlužuje režim platný od přistoupení Španělského království ke Společenství.

55 Za těchto podmínek nelze žalobní důvod vycházející z porušení zásady nediskriminace přijmout.

56 Z výše uvedeného vyplývá, že žaloba Španělského království musí být zamítnuta.

K nákladům řízení

57 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Španělské království bylo ve sporu neúspěšné, je namístě uložit mu náhradu nákladů řízení. V souladu s čl. 69 odst. 4 jednacího řádu ponesou členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady. Vedlejší účastníci Komise a Francouzská republika ponesou vlastní náklady.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Španělské království ponese vlastní náklady, jakož i náklady řízení vynaložené Radou Evropské unie.

3) Francouzská republika a Komise Evropských společenství ponesou vlastní náklady.

Podpisy.