WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)
z dnia 23 marca 2006 r. *

W sprawie C-535/03

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 10 grudnia 2003 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 grudnia 2003 r., w postępowaniu:

The Queen, na wniosek

Unitymark Ltd,

North Sea Fishermen's Organisation

przeciwko

Department for Environment, Food and Rural Affairs,

* Język postępowania: angielski

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Rosas, prezes izby, S. von Bahr (sprawozdawca) i A. Borg Barthet, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: K. Sztranc, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 marca 2005 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Unitymark Ltd i North Sea Fishermen's Organisation przez A. Lewisa, barrister, upoważnionego przez A. Olivera i A. Jacksona, solicitors,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez K. Manjiego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez M. Hoskinsa, barrister,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez T. Middletona i F. Florindo Gijóna, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez T. van Rijna i B. Doherty'ego, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności pkt 4 lit. b) i pkt 6 lit. a) załącznika XVII do rozporządzenia Rady (WE) nr 2341/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. ustanawiającego na 2003 r. możliwości połowowe i związane z nimi warunki dla niektórych zasobów rybnych i grup zasobów rybnych, stosowane na wodach terytorialnych Wspólnoty oraz dla statków wspólnotowych na wodach, gdzie obowiązują ograniczenia połowowe (Dz.U. L 356, str. 12), pkt 4 lit. b) i pkt 6 lit. a) tego samego załącznika zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 671/2003 z dnia 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. L 97, str. 11, zwanego dalej „zmienionym załącznikiem XVII") oraz art. 1 decyzji Komisji 2003/185/WE z dnia 14 marca 2003 r. w sprawie przyznania dodatkowych dni nieobecności w portach dla państw członkowskich zgodnie z załącznikiem XVII do rozporządzenia Rady (WE) nr 2341/2002 (Dz.U. L 71, str. 28) (zwanych dalej łącznie „kwestionowanymi przepisami").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Unitymark Ltd (zwaną dalej „Unitymark") i North Sea Fishermen's Organisation (zwaną dalej „NSFO") przeciwko Department for Environment, Food and Rural Affairs w przedmiocie ważności dwóch zarządzeń wydanych przez ten ostatni w celu zastosowania załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002 i tego samego załącznika zmienionego rozporządzeniem nr 671/2003.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Załącznik XVII do rozporządzenia nr 2341/2002

3 Załącznik XVII do rozporządzenia Rady nr 2341/2002 ustala liczbę dni, którą statki o długości co najmniej 10 m mogą spędzić na morzu, dokonując połowu dorsza w sposób główny lub jako przyłowu.

4 Punkty 1 i 2 wspomnianego załącznika określają ten okres, trwający od 1 lutego do 31 grudnia 2003 r., oraz strefy połowów, których ten załącznik dotyczy.

5 Punkt 4 tego załącznika definiuje narzędzia połowowe, w szczególności:

„a) włoki denne, okrężnice lub inne podobne ciągnione narzędzia połowowe o rozmiarze oczek sieci równym lub większym niż 100 mm, z wyjątkiem włoków ramowych (zwane dalej »narzędziami typu 4a«);

b) włoki ramowe o rozmiarze oczek sieci równym lub większym niż 80 mm (zwane dalej »narzędziami typu 4b«);

[...]

e) włoki denne, okrężnice lub podobne ciągnione narzędzia połowowe o rozmiarze oczek sieci między 70 mm a 99 mm, z wyjątkiem włoków ramowych (zwane dalej »narzędziami typu 4e«)".

6 Należy wyjaśnić, że narzędzia typu 4a są używane głównie do połowu dorsza, narzędzia typu 4b do połowu płastug, a narzędzia typu 4e do połowu homarca.

7 Punkt 6 lit. a) załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002 ustanawia w formie tabeli liczbę dni w każdym miesiącu kalendarzowym, w których statek może znajdować się poza portem, mając na pokładzie narzędzia połowowe określone w pkt 4. Biorąc pod uwagę główne wykorzystanie tych narzędzi, istotne dane tej tabeli można streścić następująco:

— 9 dni dla narzędzi typu 4a (przeznaczonych głównie do połowu dorsza);

— 15 dni dla narzędzi typu 4b (przeznaczonych głównie do połowu płastug);

— 25 dni dla narzędzi typu 4e (przeznaczonych głównie do połowu homarca).

8 Punkt 6 lit. b) wspomnianego załącznika przewiduje, że dodatkowe dni mogą być przydzielone państwom członkowskim przez Komisję w celu skompensowania dni żeglugi między portem macierzystym a strefami połowowymi oraz skompensowania dostosowania do nowo wprowadzonych planów zarządzania nakładami połowowymi.

9 Punkt 6 lit. c) tego załącznika stanowi, że dodatkowe dni mogą zostać przydzielone państwom członkowskim przez Komisję również tymczasowo dla statków mających narzędzia typu 4a w celu uwzględnienia programów wycofania z eksploatacji w 2002 i 2003 r. statków, do których stosuje się przepisy niniejszego załącznika.

Decyzja 2003/185

10 Decyzja 2003/185 została wydana przez Komisję w zastosowaniu rozporządzenia nr 2341/2002.

11 Artykuł 1 tej decyzji, oparty na pkt 6 lit. b) załącznika XVII do wspomnianego rozporządzenia, stanowi, że państwa członkowskie mogą przyznać dla skompensowania powrotu do portu w celu wymiany narzędzi połowowych maksymalnie dwa dodatkowe dni w miesiącu kalendarzowym, w których statki wyposażone w narzędzia połowowe typu 4a, specjalizujące się w połowie dorsza, mogą być nieobecne w porcie.

12 Artykuł 2 wspomnianej decyzja stanowi, że liczbę dodatkowych dni, przewidzianą w pkt 6 lit. c) załącznika XVII, ustala się dla Zjednoczonego Królestwa na cztery dni.

13 Artykuł 3 decyzji stanowi, że liczba dodatkowych dni przyznanych na podstawie art. 1 i 2 może podlegać kumulacji.

Zmieniony załącznik XVII

14 Punkt 4 lit. b) i pkt 6 lit. a) zmienionego załącznika XVII mają brzmienie identyczne lub niemal identyczne z pkt 4 lit. b) i pkt 6 lit. a) załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002.

15 Zgodnie z pkt 6 lit. c) zmienionego załącznika XVII dodatkowe dni przyznane na podstawie tego punktu dotyczą statków wyposażonych w narzędzia połowowe określone w pkt 4 tego załącznika, a nie tylko statków wyposażonych w narzędzia typu 4a, specjalizujących się w połowie dorsza.

Uregulowania krajowe

16 Department for Environment, Food and Rural Affairs wydał dwa zarządzenia: zarządzenie w sprawie rybołówstwa dalekomorskiego (ograniczenie dni na morzu) z 2003 r. [Sea Fishing (Restriction on Days at Sea) Order 2003], (SI 2003 nr 229), które weszło w życie w dniu 8 lutego 2003 r., oraz zarządzenie w sprawie rybołówstwa dalekomorskiego (ograniczenie dni na morzu) nr 2 z 2003 r. [Sea Fishing (Restriction on Days at Sea), nr 2 Order 2003], (SI 2003 nr 1535), które weszło w życie w dniu 7 lipca 2003 r.

17 W drodze tych dwóch zarządzeń rząd Zjednoczonego Królestwa wprowadził sankcje wobec każdej osoby odpowiedzialnej za statek zarejestrowany w tym państwie członkowskim, jeżeli dany statek będzie nieobecny w porcie przez większą liczbę dni niż liczba przewidziana w załączniku XVII do rozporządzenia nr 2341/2002 i w zmienionym załączniku XVII.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

18 Skarżącymi w postępowaniu przed sądem krajowym są, po pierwsze, Unitymark — spółka z siedzibą w Szkocji prowadząca połowy płastug, mianowicie gładzicy i soli, przy użyciu statków wyposażonych we włoki ramowe należące do grupy narzędzi typu 4b, a po drugie NSFO — organizacja reprezentująca rybaków prowadzących połowy głównie na Morzu Północnym statkami tego samego typu co Unitymark i w tych samych celach. Skarżący ci, będący w sporze z Department for Environment, Food and Rural Affairs, wszczęli postępowanie przed High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) w celu oceny legalności przywołanych powyżej zarządzeń, podnosząc, że są one oparte na uregulowaniu wspólnotowym, którego ważność kwestionują.

19 Kwestionują oni w szczególności liczbę dni na morzu przyznanych statkom wyposażonym we włoki ramowe bez rozróżnienia na dwie kategorie narzędzi połowowych należących do tego typu włoków.

20 Zdaniem sądu krajowego należy bowiem rozróżnić włoki ramowe z „siecią otwartą" (open gear beam trwals) od włoków z „siecią łańcuszkową" (chain mat beam trawls). Włok ramowy z siecią otwartą jest stosowany do połowu płastug w strefach, gdzie dno morza jest płaskie, piaszczyste, pozbawione skał i gdzie nie ma potrzeby ciągnięcia po dnie. Włok ramowy z siecią łańcuszkową, którym dysponuje 20% europejskiej floty wyposażonej we włoki ramowe i który służy również do połowu płastug, funkcjonuje natomiast, skrobiąc skaliste dno morskie, strasząc w ten sposób ryby, które wpadają do sieci na przedłużeniu włoka.

21 Unitymark i rybacy reprezentowani przez NSFO używają wyłącznie statków wyposażonych we włoki ramowe z siecią otwartą.

22 Zdaniem sądu krajowego pewne fakty są dla stron postępowania głównego bezsporne.

23 Przede wszystkim przyłowy dorsza dokonywane przez statki wyposażone we włoki ramowe z siecią otwartą są najniższe spośród wszystkich metod rybołówstwa prowadzonego na Morzu Północnym przez statki o długości ponad 10 m. Przyłowy te są wyraźnie niższe niż przyłowy statków wyposażonych w narzędzia połowowe pozwalające na połów głównie homarca, jak również przyłowy statków wyposażonych we włoki ramowe z siecią łańcuszkową, specjalizujących się w połowie płastug.

24 Następnie wartość procentowa przyłowów dorsza złowionego przez statki angielskie i walijskie wyposażone we włoki ramowe wynosi tylko 0,6%, podczas gdy dla wszystkich statków wyposażonych we włoki ramowe na odnośnym obszarze wynosi ona około 9%. Różnica ta wynika z dużo większych przyłowów dorsza dokonywanych przez statki niderlandzkie, które częściej używają włoków z siecią łańcuszkową. Ponadto przyłowy dorsza dokonywane przez statki łowiące głównie homarca stanowią około 20% całości ich połowów.

25 W końcu ograniczenia nakładu połowowego przewidziane w uregulowaniu wspólnotowym mają poważny wpływ na rentowność rybołówstwa prowadzonego za pomocą włoków ramowych z siecią otwartą. Nie pozwalają one bowiem statkom, których to dotyczy, na wyczerpanie ich kwot połowowych soli i gładzicy. Unitymark stoi w obliczu zamknięcia działalności, a innym przedsiębiorstwo grozi ten sam los.

26 Sąd odsyłający dodaje, że zdaniem Unitymark i NSFO rybacy stosujący włoki z siecią otwartą zaliczają się do tych, którym liczba dni na morzu została najbardziej ograniczona, chociaż wpływ tej kategorii rybaków na zasoby dorsza w porównaniu z innymi kategoriami jest najmniejszy.

27 W tych okolicznościach High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„1) Czy pkt 4 lit. b) i ta część pkt 6 lit. a), która odsyła do pkt 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia (WE) nr 2341/2002 [...], lub

2) punkt 4 lit. b) i ta część pkt 6 lit. a), która odsyła do pkt 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002 zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 671/2003 [...], lub

3) artykuł 1 decyzji 2003/185 [...] w zakresie, w jakim Komisja odmawia zwiększenia na podstawie pkt 6 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002 o dwa dni liczby dodatkowych dni przyznanych statkom mającym na pokładzie którekolwiek z narzędzi połowowych określonych w pkt 4 lit. b) tego załącznika,

są niezgodnie z prawem w zakresie, w jakim stosuje się je do statków stosujących włoki ramowe z siecią otwartą, ponieważ:

a) są sprzeczne z art. 33 WE (wcześniej art. 39 traktatu WE) i art. 34 WE (wcześniej art. 40 traktatu WE);

b) są sprzeczne z art. 28 WE (wcześniej art. 30 traktatu WE) i art. 29 WE (wcześniej art. 34 traktatu WE);

c) są nieproporcjonalne;

d) są dyskryminujące lub

e) naruszają podstawową swobodę prowadzenia działalności gospodarczej?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

Uwagi wstępne

28 Sąd krajowy zwraca się do Trybunału o zbadanie ważności kwestionowanych przepisów w świetle artykułów traktatu ustanawiającego WE dotyczących wspólnej polityki rolnej i swobodnego przepływu towarów, zasad proporcjonalności i niedyskryminacji oraz prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej.

29 Uwagi przedłożone Trybunałowi dotyczą jednakże zasadniczo zgodności kwestionowanych przepisów z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji.

Uwagi przedłożone Trybunałowi

30 Unitymark i NSFO podkreślają, że w żadnym razie nie kwestionują, iż Rada Unii Europejskiej była uprawniona do wydania przepisów, aby zareagować na bardzo dużą redukcję zasobów dorsza, w szczególności ograniczając liczbę dni na morzu odnośnych statków.

31 Przyznają one również, że Rada dysponuje szerokim zakresem uznania w tej dziedzinie. Podnoszą jednak, że to uprawnienie nie pozwala tej instytucji na wydanie dowolnej regulacji z naruszeniem zasad proporcjonalności i niedyskryminacji. Unitymark i NSFO uważają, że naruszenie tych dwóch zasad jest tak poważne w odniesieniu do statków wyposażonych we włoki ramowe z siecią otwartą, że powoduje ono nieważność kwestionowanych przepisów.

32 Jeżeli chodzi o proporcjonalność, Unitymark i NSFO podnoszą, że biorąc pod uwagę niewielkie ilości dorsza łowionego przez statki wyposażone we włoki ramowe, a w szczególności te, które stosują sieci otwarte, ograniczenie ich dni na morzu nie było niezbędne lub przynajmniej nie w sposób tak drastyczny. Zakwestionowane przepisy są zatem nieproporcjonalne względem zamierzonego celu.

33 Przepisy te są również nieproporcjonalne w pierwszej kolejności w odniesieniu do sytuacji statków wyposażonych w inne narzędzia połowowe, w szczególności narzędzia typu 4a, specjalizujących się w połowach dorsza. Biorąc pod uwagę dodatkowe dni przydzielone decyzją 2003/185, statki te miałyby przyznane piętnaście dni na morzu, to znaczy tę samą liczbę dni, jaka przyznana jest statkom wyposażonym we włoki ramowe, w szczególności z siecią otwartą, które łowią jednak dużo mniej dorsza.

34 Następnie przepisy te są nieproporcjonalne w odniesieniu do sytuacji statków wyposażonych w narzędzia typu 4e, specjalizujących się w połowie homarca. Zdaniem Unitymark i NSFO, chociaż statki te łowią dużo więcej dorsza niż statki wyposażone we włoki ramowe, przyznano im dziesięć dni na morzu więcej niż tym ostatnim statkom, tj. dwadzieścia pięć dni.

35 W końcu należało wprowadzić rozróżnienie między statkami wyposażonymi we włoki ramowe z siecią otwartą a statkami wyposażonymi we włoki ramowe z siecią łańcuszkową. Jedynie te drugie łowią znaczne ilości dorsza. W trakcie rozprawy Unitymark i NSFO powołały się na tabele przedłożone przez Radę w załączeniu do uwag na piśmie. Wynika z nich, że na statki wyposażone we włoki ramowe z siecią otwartą przypada jedynie 1,06% całości połowu wyładowanego dorsza w 2002 r., natomiast statki wyposażone we włoki ramowe z siecią łańcuszkową złowiły 10,6%.

36 Unitymark i NSFO podkreślają, że tabele te wskazują wyraźnie na różnicę między tymi dwoma typami narzędzi połowowych, wymieniając włoki ramowe o rozmiarze oczek 80–99 mm oraz większym niż 100 mm. Mniejsze rozmiary odpowiadają włokom ramowym z siecią łańcuszkową, podczas gdy rozmiary większe są cechą włoków ramowych funkcjonujących z siecią otwartą.

37 Wynika z tego, że statki wyposażone we włoki ramowe z siecią otwartą stanowiły przedmiot oczywistej dyskryminacji zarówno względem statków specjalizujących się w połowie dorsza, jak również specjalizujących się w połowie homarca lub statków stosujących włoki ramowe z siecią łańcuszkową.

38 Unitymark i NSFO dodają ponadto, że rzekoma konieczność ochrony również zasobów płastug nie jest tu istotna, ponieważ rybacy łowiący te ryby nie mogli osiągnąć kwot, które zostały im przyznane, nawet przed wydaniem kwestionowanych przepisów.

39 Ich zdaniem Rada powinna była wydać inne przepisy, które w mniejszym stopniu naruszyłyby zasady proporcjonalności i niedyskryminacji. Twierdzą one, że wystarczyłoby zmniejszyć o jeden dzień liczbę dni przyznanych statkom specjalizującym się w połowie homarca lub też ograniczyć liczbę dni na morzu dla statków o długości poniżej 10 m.

40 Rząd Zjednoczonego Królestwa, Rada i Komisja przypominają, że zakres swobody uznania prawodawcy wspólnotowego w omawianej dziedzinie jest bardzo szeroki i że Trybunał może zbadać jedynie, czy przyjęta regulacja nie jest w oczywisty sposób nieodpowiednia do osiągnięcia zamierzonego celu.

41 Rząd ten i obie instytucje utrzymują, że uwzględniając wagę problemu, przed którym stanęła Wspólnota, tj. zagrożenie wyginięciem dorsza, podjęcie działań w celu ochrony i odnowy tych zasobów było konieczne i pilne. Kwestionowane przepisy zostały przyjęte na podstawie raportów naukowych i przestrzegały w zupełności zasad proporcjonalności i niedyskryminacji.

42 Jeżeli chodzi o proporcjonalność, rząd Zjednoczonego Królestwa, Rada oraz Komisja wyjaśniają, że kwestionowane przepisy nie podlegają zasadom czysto matematycznym. Gdyby tak było, rybacy specjalizujący się w połowie dorsza, odpowiedzialni za większość tych połowów, musieliby ponieść istotną część, jeśli nie całość ograniczeń. Prawodawca wspólnotowy ze względów społecznych i ekonomicznych uznał jednak za istotne, aby nie nakładać całego ciężaru środków ochrony dorsza wyłącznie na rybaków specjalizujących się w jego połowach, ogłaszając moratorium na tę działalność. Ponieważ połowów dorsza nie można przypisać wyłącznie statkom specjalizującym się w tych połowach, lecz również innym rybakom, w szczególności łowiącym płastugi, którzy również łowią dorsza w znacznych ilościach, prawodawca uznał, że lepszym rozwiązaniem było rozłożenie zmniejszenia nakładu połowowego pomiędzy wszystkie te podmioty poprzez ograniczenie ich liczby dni na morzu.

43 Zmniejszenie nakładu połowowego w największej części przypadło na rybaków specjalizujących się w połowie dorsza, których liczba dni na morzu została zmniejszona o 60%. W przypadku statków wyposażonych we włoki ramowe, które łowiły 11,3% wyładowanego dorsza, liczba ta została zmniejszona o 40%.

44 Rząd Zjednoczonego Królestwa, Rada i Komisja stoją na stanowisku, że Unitymark i NSFO niesłusznie uważają, iż rybakom łowiącym dorsza przyznano tyle samo dni na morzu co rybakom łowiącym płastugi, tj. piętnaście dni. Jeżeli rybakom Zjednoczonego Królestwa specjalizującym się w połowie dorsza zezwolono na spędzenie piętnastu dni na morzu, to ma to miejsce w zastosowaniu pkt 6 lit. b) i c) załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002 i uwzględnia ich szczególną sytuację. W celu skompensowania obowiązku powrotu do portu na zmianę narzędzi połowowych przyznano rybakom dorsza dwa dodatkowe dni, które nie odpowiadają dniom połowów. Poza tym cztery pozostałe dodatkowe dni zostały im przydzielone w celu uwzględnienia programów wycofania z eksploatacji statków specjalizujących się połowie dorsza. Rozporządzenie to zezwoliło bowiem, by zmniejszenie całkowitej liczby statków łowiących dorsza przełożyło się na przyznanie dodatkowych dni na morzu dla pozostałych statków. Porównanie dokonane przez Unitymark i NSFO jest zatem oparte na nieprawidłowej podstawie.

45 Jeżeli chodzi o statki specjalizujące się w połowie homarca, wspomniany rząd i obie instytucje podnoszą, że raporty naukowe nie wykazały istotnego związku pomiędzy połowem homarca a zmniejszeniem zasobów dorsza, podczas gdy związek taki został wykazany w przypadku płastug. Ponadto nie stwierdzono zagrożenia zmniejszeniem zasobów homarca, natomiast zagrożenie takie ujawniło się w przypadku płastug. W końcu rząd i instytucje utrzymują, że kwestionowane przepisy uwzględniają okoliczność, że rybakom łowiącym dorsza łatwiej było przestawić się na połów homarca niż na połów płastug.

46 W odniesieniu do porównania ze statkami wyposażonymi we włoki ramowe z siecią łańcuszkową rząd Zjednoczonego Królestwa, Rada i Komisja stwierdziły podczas rozprawy, że przedłożone przez Unitymark i NSFO dane dotyczące wspomnianej w pkt 36 niniejszego wyroku zależności między rozmiarem oczek włoków ramowych a obiema istniejącymi kategoriami tego typu włoków nigdy wcześniej nie zostały przedstawione.

47 Wreszcie rząd Zjednoczonego Królestwa, Rada i Komisja utrzymują, że proponowany środek alternatywny polegający na zmniejszeniu liczby dni na morzu statków o długości co najmniej 10 m nie jest realistyczny, biorąc pod uwagę bardzo dużą liczbę tych statków i trudność czy wręcz niemożliwość kontrolowania stosowania tego środka.

48 W konsekwencji kwestionowane przepisy nie są dotknięte nieważnością.

Odpowiedź Trybunału

W przedmiocie ograniczenia swobodnego przepływu towarów i swobody prowadzenia działalności gospodarczej

49 Należy wskazać w pierwszej kolejności, że pytania sądu krajowego dotyczące swobodnego przepływu towarów i swobody prowadzenia działalności gospodarczej nie wymagają w niniejszym przypadku odrębnej analizy.

50 Jeżeli bowiem chodzi, po pierwsze, o swobodny przepływ towarów, należy podkreślić, że strony nie kwestionują konieczności regulacji ograniczającej połowy dorsza przez różne kategorie rybaków w celu uniknięcia wyczerpania w długim czasie zasobów tej ryby. Trybunał orzekł już w odniesieniu do działań ograniczających w krótkim terminie kwoty ryb, które państwa członkowskie mogą wymienić między sobą, lecz zmierzających w długim okresie do zapewnienia optymalnej wydajności rybołówstwa i tym samym zwiększenia tej wymiany, że takie działania nie wchodzą w zakres stosowania art. 29 WE o swobodnym przepływie towarów (zob. wyrok z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie 46/86 Romkes, Rec. str. 2671, pkt 24).

51 W konsekwencji, ponieważ sąd krajowy nie wskazał szczególnych powodów, dla których kwestionowane przepisy miałyby zakłócać wymianę handlową, oprócz powodów wynikających z czasowego ograniczenia nakładu połowowego, nie ma konieczności badania tych przepisów w świetle art. 29 WE.

52 Jeżeli chodzi o swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, to została ona uznana przez Trybunał (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-44/94 Fishermen's Organisations i in., Rec. str. I-3115, pkt 55), jednakże — jak zauważyła Komisja w uwagach na piśmie — sąd krajowy nie wskazał, że swoboda ta została naruszona w sposób inny niż ewentualne naruszenie analizowanych poniżej zasad proporcjonalności i niedyskryminacji, i należy uznać, że ten aspekt pytania nie wymaga odrębnego rozpatrzenia.

W przedmiocie naruszenia zasad niedyskryminacji i proporcjonalności

53 Należy przypomnieć, że zarówno zasada niedyskryminacji, jak i zasada proporcjonalności, która w niniejszym przypadku jest z nią ściśle związana, stanowią ogólne

zasady prawa wspólnotowego i znajdują wyraz w dziedzinie rolnictwa, do której należy rybołówstwo, w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE.

54 Przepis ten powierza ustawodawcy wspólnotowemu zadanie realizacji wspólnej polityki rolnej, o której mowa w art. 33 WE, w celu zapewnienia w szczególności odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej oraz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw z wykluczeniem wszelkiej dyskryminacji między producentami ze Wspólnoty.

55 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem uznania, odpowiadającym odpowiedzialności politycznej, jaką nakładają na niego art. 34–37 WE. W konsekwencji kontrola sądu powinna ograniczać się do oceny, czy dany przepis nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nadużyciem władzy lub czy też dany organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu swobodnego uznania (wyroki z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, pkt 80 i z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-304/01 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-7655, pkt 23).

56 W odniesieniu do zakresu uznania Trybunał orzekł, że zasada proporcjonalności wymaga, aby działania podejmowane w trybie przepisów wspólnotowych były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wychodziły poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyroki z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. str. I-6453, pkt 59, z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. str. I-11893, pkt 47, z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. str. I-10423, pkt 68 i z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. str. I-403, pkt 79).

57 Odnośnie do sądowej kontroli warunków realizacji tej zasady, z uwagi na szeroki zakres swobodnego uznania, którym prawodawca wspólnotowy dysponuje w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, za bezprawne można uznać wyłącznie takie działanie podjęte w tej dziedzinie, które jest oczywiście nieodpowiednie w stosunku do celu zamierzonego przez właściwą instytucję (zob. wyroki z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. str. I-4023, pkt 14, z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93 i C-362/93 Crispoltoni i in., Rec. str. I-4863, pkt 42, ww. w sprawie Jippes i in., pkt 82 i ww. w sprawie IATA i ELFAA, pkt 80).

58 Trybunał powinien zatem zbadać, czy kwestionowane przepisy nie były oczywiście nieodpowiednie.

59 Z danych przedłożonych Trybunałowi i ujętych w szczególności w pkt 23–26 i 35 niniejszego wyroku wynika, że statki wyposażone we włoki ramowe z siecią otwartą zostały w stosunku do ilości łowionego przez nie dorsza obciążone przepisami ograniczającymi nakład połowowy znacznie bardziej niż statki wyposażone w inne narzędzia połowowe.

60 Aby ocenić odpowiedni charakter tych przepisów, należy stwierdzić, że Rada uznała, iż lepszym rozwiązaniem było rozłożenie zmniejszenia nakładu połowowego pomiędzy zainteresowane podmioty niż ogłoszenie moratorium na działalność rybaków łowiących głównie dorsza. Czyniąc tak, zmierzała ona do wypełnienia jednego z celów wspólnej polityki rolnej, tj. zapewnienia odpowiedniego poziomu życia wszystkich zainteresowanych rybaków. Taki wybór prawodawcy nie może być podważany, o ile wydając kwestionowane przepisy, nie prowadzi on do pokrzywdzenia innej grupy rybaków w sposób nieproporcjonalny i bez obiektywnego uzasadnienia.

61 Unitymark i NSFO uważają, że rozpatrywane przepisy nie pozwalają rybakom łowiącym płastugi, stosującym włoki ramowe z siecią otwartą na połów przyznanych im kwot płastug, i w konsekwencji wpływają niekorzystnie na rentowność ich działalności. Ich zdaniem, prawodawca wspólnotowy mógł uniknąć tego rodzaju skutków, wprowadzając rozróżnienie pomiędzy obiema kategoriami włoków ramowych, mianowicie włokami z siecią łańcuszkową oraz z siecią otwartą.

62 Nie można zgodzić się z argumentacją, że nie było potrzeby zmniejszania liczby dni na morzu rybaków łowiących płastugi w celu ochrony zasobów tych ryb, ponieważ rybacy brytyjscy, nawet przed wejściem w życie rozporządzenia nr 2341/2002, nie mogli już osiągnąć przyznanych im kwot. Okoliczności te nie są bowiem rozstrzygające, jeżeli chodzi o ochronę zasobów dorsza. Poza tym w niniejszym przypadku nie podniesiono argumentu, że wszyscy rybacy płastug, których objęły kwestionowane przepisy, nie mogli osiągnąć przyznanych im kwot.

63 Ponadto okoliczność, że przepis wspólnotowy wpływa niekorzystnie na jedną grupę bardziej niż na inną, nie oznacza koniecznie, iż jest on nieproporcjonalny lub dyskryminujący, jeżeli przepis ten zmierza do uregulowania w sposób globalny problemu o powszechnym znaczeniu.

64 W obliczu niemałych ilości dorsza łowionego przez ogół statków wyposażonych we włoki ramowe, stanowiących około 11% ogólnej ilości wyładowanego dorsza, istotne ograniczenie liczby dni na morzu nałożone na te statki nie jest samo w sobie oczywiście nieodpowiednie.

65 Następnie należy ocenić, czy kwestionowane przepisy nie są dyskryminujące w odniesieniu do rybaków stosujących różne typy narzędzi połowowych, oraz porównać w tym celu w pierwszej kolejności sytuację rybaków używających statków wyposażonych we włoki ramowe z siecią otwartą z sytuacją rybaków używających statków wyposażonych we włoki ramowe z siecią łańcuszkową.

66 W tym względzie nie można stwierdzić, że raporty naukowe dostępne w czasie wydania kwestionowanych przepisów dokonywały rozróżnienia między tymi dwoma typami narzędzi połowowych. Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika wręcz przeciwnie, że włoki ramowe zostały przedstawione jako jedna całość. Poza tym dane liczbowe z 2002 r., znajdujące się w załączniku do uwag na piśmie Rady, na których Unitymark i NSFO oparły się podczas rozprawy przed Trybunałem, nie były jeszcze dostępne w chwili wydania załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002.

67 W tych warunkach i w świetle rozważań poczynionych w pkt 64 niniejszego wyroku należy uznać, że kwestionowane przepisy nie dyskryminują rybaków stosujących włoki ramowe z siecią otwartą względem rybaków stosujących włoki ramowe z siecią łańcuszkową.

68 Pozostaje zbadać, czy kwestionowane przepisy nie są dyskryminujące pod względem liczby dni przyznanych rybakom łowiącym głównie dorsza wobec rybaków łowiących głównie homarca oraz wobec rybaków łowiących statkami o długości poniżej 10 m.

69 Jeżeli chodzi o pierwszą kategorię tych statków, należy stwierdzić, że zarzut dotyczy nie tyle przydziału tym ostatnim dziewięciu dni podstawowych, lecz sześciu dni dodatkowych, które otrzymały statki Zjednoczonego Królestwa prowadzące ten rodzaj rybołówstwa.

70 W tym względzie należy stwierdzić, że dodatkowe dni przyznane decyzją 2003/185 na podstawie pkt 6 lit. b) i c) załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002 rybakom, których statki są wyposażone w narzędzia połowowe typu 4a, zostały przyznane ze względu na szczególne okoliczności, o których mowa w tych dwóch przepisach. Jeżeli chodzi o dodatkowe dwa dni przewidziane w pkt 6 lit. b) w celu skompensowania w szczególności dni żeglugi między portem macierzystym a strefami połowowymi, nie można stwierdzić, by rząd Zjednoczonego Królestwa lub rybacy łowiący płastugi zgłaszali Komisji, że nie tylko statki specjalizujące się w połowie dorsza, lecz również rybacy łowiący płastugę mogli ich potrzebować. Jeżeli chodzi o przyznanie na podstawie pkt 6 lit. c) załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002 dodatkowych dni rybakom korzystającym ze statków specjalizujących się w połowie dorsza, wynika to z programów wycofania z eksploatacji tych statków, odpowiadających globalnemu ograniczeniu tego rodzaju rybołówstwa.

71 Stąd liczba dni na morzu przyznanych rybakom specjalizującym się w połowie płastug, których statki są wyposażone w narzędzia typu 4b, nie jest oczywiście nieproporcjonalna względem liczby dni na morzu przyznanych rybakom, których statki są wyposażone w narzędzia typu 4a, specjalizującym się w połowie dorsza, również po uwzględnieniu dodatkowych dni przydzielonych zgodnie z pkt 6 lit. b) i c) załącznika XVII do rozporządzenia nr 2341/2002.

72 Odnośnie do porównania z rybakami łowiącymi homarca należy stwierdzić, że dane przekazane Trybunałowi w tej kwestii są sprzeczne, jeżeli chodzi o stopień znaczenia

połowów dorsza przez tych rybaków, istnienie zagrożenia zachowania płastug lub możliwość łatwiejszego przestawienia się rybaków łowiących dorsza na połów homarca niż na połów płastug.

73 W każdym razie z akt przedłożonych Trybunałowi nie wynika, by uwagi Unitymark i NSFO dotyczące różnego traktowania rybaków łowiących płastugi i rybaków łowiących homarca zostały przedstawione prawodawcy wspólnotowemu przed wydaniem kwestionowanych przepisów.

74 W konsekwencji nawet jeżeli różnica między liczbą dni przyznanych rybakom łowiącym homarca a liczbą dni przyznanych rybakom łowiącym płastugi może wydawać się znaczna, nie jest ona oczywiście nieodpowiednia, biorąc pod uwagę informacje, jakimi prawodawca wspólnotowy mógł dysponować w chwili przyjęcia rozporządzenia nr 2341/2002.

75 Wreszcie odnośnie do rybaków korzystających ze statków o długości poniżej 10 m należy stwierdzić, że szczególnie duża liczba tych statków mogła powodować, że kontrole byłyby szczególnie trudne, i mogła uzasadniać decyzję prawodawcy wspólnotowego o ograniczeniu liczby dni na morzu rybaków korzystających z innych typów statków w celu przyczynienia się do ochrony zasobów dorsza.

76 Z powyższych rozważań wynika, że kwestionowane przepisy nie były oczywiście nieodpowiednie.

77 Jak z tego wynika, analiza postawionego pytania nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność kwestionowanych przepisów.

W przedmiocie kosztów

78 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Analiza postawionego pytania nie wykazała niczego, co naruszałoby ważność:

— **punktu 4 lit. b) i pkt 6 lit. a) załącznika XVII do rozporządzenia Rady (WE) nr 2341/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. ustanawiającego na 2003 r. możliwości połowowe i związane z nimi warunki dla niektórych zasobów rybnych i grup zasobów rybnych stosowane na wodach terytorialnych Wspólnoty oraz dla statków wspólnotowych na wodach, gdzie obowiązują ograniczenia połowowe;**

— **punktu 4 lit. b) i pkt 6 lit. a) tego samego załącznika zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 671/2003 z dnia 10 kwietnia 2003 r.,**

— **artykułu 1 decyzji Komisji 2003/185/WE z dnia 14 marca 2003 r. w sprawie przyznania dodatkowych dni nieobecności w portach dla państw członkowskich zgodnie z załącznikiem XVII do rozporządzenia nr 2341/2002.**

Podpisy