

PRESUDA SUDA

14. srpnja 1976. (*)

„Morski biološki resursi”

U spojenim predmetima 3/76, 4/76 i 6/76,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koje su uputili Arrondissementsrechtbanken (općinski sudovi) u Zwolleu (predmeti 3/76 i 4/76) i Alkmaaru, Nizozemska (predmet 6/76), u kaznenim predmetima koji se pred tim sudovima vode protiv

Cornelisa Kramera (predmet 3/76)

Hendrika van den Berga (predmet 4/76) i

Vennootschap onder firma (komanditno društvo) Kramer en Bais (predmet 6/76),

o tumačenju članaka 30., 31., 34., i 38. do 47. Ugovora o EEZ-u, članka 102. Akta o uvjetima pristupanja i prilagodbama Ugovorâ i Uredbe Vijeća br. 2141/70 od 20. listopada 1970. o uspostavi zajedničke strukturne politike za ribarsku industriju i Uredbe Vijeća br. 2142/70 od 20. listopada 1970. o zajedničkoj organizaciji tržišta proizvoda ribarstva (SL L br. 236 od 27. listopada 1970., str. 1., odnosno 5.),

SUD,

u sastavu: R. Lecourt, predsjednik, H. Kutscher i A. O’Keeffe, predsjednici vijeća, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen i F. Capotorti, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Trabucchi,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukama od 24. prosinca 1975. (u predmetima 3/76 i 4/76) i od 2. siječnja 1976. (u predmetu 6/76), koje je tajništvo Suda zaprimilo 12. i 23. siječnja 1976., Arrondissementsrechtbanken u Zwolleu i Alkmaaru (općinski sudovi, Nizozemska) uputili su Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u više pitanja o tumačenju članaka 30., 31., 34. i 38. do 47. Ugovora, članka 102. Akta o uvjetima pristupanja i prilagodbama Ugovorâ (u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju) kao i Uredbe Vijeća br. 2141/70 od 20. listopada 1970. o uspostavi zajedničke strukturne politike za ribarsku industriju i Uredbe Vijeća br. 2142/70 od 20. listopada 1970. o zajedničkoj organizaciji tržišta proizvoda ribarstva (SL L br. 236., str. 1. i 5.).

- 2 Pitanja su postavljena u okviru kaznenih postupaka protiv određenih nizozemskih ribara koji su bili optuženi da su u svibnju odnosno kolovozu 1975., ovisno o slučaju, prekršili određene odredbe koje su te godine donijele nizozemske vlasti a čija je svrha bila očuvanje populacije morskog lista i iverka zlatopjegog u sjeveroistočnom Atlantiku.
- 3 Usvajanjem tih odredbi Nizozemska je ispunila obveze preuzete Konvencijom o ribarstvu u sjeveroistočnom Atlantiku potpisanom u Londonu 24. siječnja 1959. kako bi se „osiguralo očuvanje ribljih stokova i racionalizacija ribolova u sjeveroistočnom dijelu Atlantskog oceana i susjednim vodama, što je od zajedničkog interesa”. Stranke te konvencije su sve sadašnje države članice EEZ-a osim Italije i Velikog Vojvodstva Luksemburga, kao i sedam trećih zemalja.
- 4 Člankom 7. stavkom 1. točkama (a) do (f) Konvencije predviđeno je da Komisija za ribarstvo u sjeveroistočnom Atlantiku, osnovana Konvencijom kao zajedničko tijelo država ugovornica, može državama ugovornicama davati preporuke glede niza mjera čija je svrha postizanje ciljeva Konvencije.
- 5 Odlukom koja je u skladu s postupkom predviđenim člankom 7. stavkom 2. donesena u svibnju 1970., a stupila na snagu 4. lipnja 1974., te su odredbe bile dopunjene točkama (g) i (h) kojima se navedena komisija ovlašćuje za donošenje preporuka o mjerama kojima se za određena vremenska razdoblja uređuje, prvo, količina ukupnog ulova i ribolovnog napora i, drugo, njihova raspodjela među državama ugovornicama.
- 6 U skladu s člankom 8. Konvencije države ugovornice obvezne su primijeniti takve preporuke ako su bile usvojene najmanje dvotrećinskom većinom glasova prisutnih izaslanstava iako se, međutim, svaka država ugovornica može te obveze osloboditi ulaganjem prigovora na preporuku u određenom roku.
- 7 Na temelju članka 7. stavka 1. točaka (g) i (h) navedena je komisija izdala preporuku glede ribolova morskog lista i iverka zlatopjegog u morskim vodama na koje se odnosi Konvencija. U skladu s navedenim člankom 8. ta je preporuka postala obvezujuća u studenom 1974. Njome su bile određene ukupne ulovne kvote za 1975. i njihova raspodjela među državama ugovornicama, a plovilima iznad određene tonaže i određene snage motora zabranio se ribolov unutar dvanaest morskih milja širokog „obalnog” pojasa.
- 8 Ribari protiv kojih se vodi postupak u glavnoj stvari optuženi su da su prekršili nizozemske propise usvojene u svrhu provedbe te preporuke, kojima se za određena razdoblja zabranjuje:
 - bilo istovar plovilima određenih registarskih brojeva količine morskog lista koja premašuje određenu maksimalnu količinu;
 - bilo ribolov morskog lista ili iverka zlatopjegog u gore navedenom dvanaest morskih milja širokom području, plovilima koja premašuju određenu tonažu i snagu motora.
- 9 Prvim trima pitanjima nacionalni sudovi u biti pitaju:
 - na međunarodnoj razini, je li samo Zajednica nadležna preuzimati prethodno opisane obveze;

– na unutarnjoj razini Zajednice, jesu li nacionalne mjere poput onih koje je usvojila Nizozemska, za koje će se u daljnjem tekstu rabiti izraz „određivanje ulovnih kvota”, spojive s pravom Zajednice bilo u pogledu podjele nadležnosti između Zajednice i njezinih država članica bilo u pogledu zabrane ugrožavanja ciljeva ili djelovanja propisa Zajednice o ribarstvu bilo, naposljetku, u pogledu zabrane uvođenja mjera čiji je učinak istovrstan učinku količinskog ograničenja u trgovini među državama članicama.

10 Četvrtim se pitanjem želi saznati jesu li članci 30., 31. i 34. Ugovora, kojima se određuje potonja zabrana, neposredno primjenljivi u državama članicama.

11 Ta različita pitanja valja razmotriti gore navedenim redom.

I – Vanjske nadležnosti Zajednice i država članica

12 Drugo pitanje nacionalnih sudova odnosi se na „ovlast sklapanja sporazuma”.

13 U svezi s time, međutim, valja napomenuti da su sporne nacionalne mjere bile usvojene u cilju ispunjavanja obveza koje proizlaze iz obvezujuće preporuke Komisije za ribarstvo, dakle iz akta međunarodnog tijela.

14 Zbog toga ovo pitanje treba shvatiti kao pitanje koje se odnosi na nadležnosti Zajednice i država članica u području određivanja ulovnih kvota da sudjeluju u pripremi odluka takvog tijela i da u tom okviru preuzimaju međunarodne obveze.

15 (1) Kako bi se moglo odgovoriti na pitanja nacionalnih sudova, prvo valja utvrditi je li Zajednica nadležna preuzimati takve međunarodne obveze.

16 Budući da Ugovor ne sadržava posebne odredbe kojima se Zajednica ovlašćuje preuzimati međunarodne obveze u području očuvanja morskih bioloških resursa, valja se osvrnuti na opći sustav prava Zajednice u području vanjskih odnosa Zajednice.

17 Člankom 210. određeno je da „Zajednica ima pravnu osobnost”[neslužbeni prijevod].

18 Ta odredba, kojom započinje Šesti dio Ugovora o EEZ-u naslovljen „Opće i završne odredbe”, znači da u svojim vanjskim odnosima Zajednica ima sposobnost preuzimanja međunarodnih obveza u cijelom području ciljeva određenih u Prvom dijelu Ugovora, koji je dopunjen Šestim dijelom.

19 Kako bi se u konkretnom slučaju utvrdilo je li Zajednica nadležna preuzimati međunarodne obveze, u obzir valja uzeti kako čitav sustav prava Zajednice tako i njegove materijalne odredbe.

20 Takva nadležnost ne proizlazi samo iz izričitog dodjeljivanja Ugovorom, nego može implicitno proizlaziti i iz drugih odredaba Ugovora, iz Akta o pristupanju te iz akata koje su u okviru tih odredaba usvojile institucije Zajednice.

21 U članku 3. točki (d) Ugovora o EEZ-u među ciljevima Zajednice posebno se spominje usvajanje zajedničke politike u području poljoprivrede.

22 Prema odredbama članka 38. stavka 3. u svezi s Prilogom II. Ugovoru, proizvodi ribarstva podliježu odredbama članaka 39. do 46. o poljoprivredi.

- 23 U članku 39. je među ciljevima zajedničke poljoprivredne politike navedeno i osiguranje racionalnog razvoja proizvodnje i osiguranje dostupnosti opskrbe.
- 24 Prema odredbama prva tri stavka članka 40. uzetima u cjelini, Zajednica je dužna najkasnije do kraja prijelaznog razdoblja uspostaviti zajedničku organizaciju poljoprivrednih tržišta, sa svim mjerama potrebnim za ostvarivanje ciljeva određenih člankom 39.
- 25 U tu se svrhu člankom 43. stavkom 2. Vijeću dodjeljuje ovlast te nameće obveza donošenja uredbi, direktiva ili odluka.
- 26 Na temelju članka 43. Ugovora, Vijeće je između ostalog usvojilo gore navedene uredbe br. 2141/70 i 2142/70.
- 27 Kao što proizlazi iz članka 1. Uredbe br. 2141/70, cilj zajedničke strukturne politike uspostavljene tom uredbom je, između ostalog, „poticanje racionalne uporabe bioloških resursa mora i unutarnjih voda” [neslužbeni prijevod].
- 28 U skladu s četvrtom uvodnom izjavom te uredbe, prema kojoj „Zajednica mora moći usvojiti mjere za zaštitu stokova riba u dotičnim vodama” [neslužbeni prijevod], a taj je cilj naveden i u predzadnjoj uvodnoj izjavi Uredbe br. 2142/70, Vijeće može, u slučaju da „uslijed ribolovnih djelatnosti države članice u morskim vodama navedenim u članku 2.”, odnosno vodama koje potpadaju pod suverenost ili nadležnost države članice, „postoji opasnost od prelova određenih stokova”, „usvojiti potrebne mjere za očuvanje tih stokova riba” [neslužbeni prijevod].
- 29 Naposljetku, člankom 102. Akta o pristupanju određeno je da će najkasnije od šeste godine nakon pristupanja Vijeće „odrediti uvjete obavljanja ribolova kako bi se osigurala zaštita ribolovnih područja i očuvanje morskih bioloških resursa”.
- 30 Iz cjeline tih odredaba proizlazi da je na unutarnjoj razini Zajednica nadležna za donošenje svih mjera čija je svrha očuvanje morskih bioloških resursa, uključujući određivanje ulovnih kvota i njihovu raspodjelu među pojedinačnim državama članicama.
- 31 Valja upozoriti da, iako je članak 5. Uredbe br. 2141/79 primjenljiv samo na određeno zemljopisno ograničeno ribolovno područje, iz članka 102. Akta o pristupanju, članka 1. navedene uredbe kao i same naravi stvari proizlazi da se stvarna nadležnost koju Zajednica ima za donošenje propisa – u mjeri u kojoj države članice imaju analognu nadležnost na temelju međunarodnog javnog prava – proteže i na ribolov na otvorenom moru.
- 32 Očuvanje morskih bioloških resursa je stoga moguće osigurati na istodobno učinkovit i pravičan način samo propisima koji su obvezujući za sve zainteresirane države, uključujući treće zemlje.
- 33 U tim okolnostima, iz samih obveza i nadležnosti koje je pravo Zajednice na unutarnjoj razini dodijelilo institucijama Zajednice proizlazi nadležnost Zajednice za preuzimanje međunarodnih obveza u cilju očuvanja morskih resursa.
- 34 (2) Budući da je nadležnost Zajednice u predmetnoj stvari utvrđena, sada valja još ispitati jesu li institucije Zajednice doista preuzele dužnosti i obveze koje proizlaze iz Konvencije i iz odluka donesenih na temelju nje.

- 35 U tom pogledu treba primijetiti da, prvo, u okviru same Konvencije, koja je bila sklopljena u vrijeme kada Zajednica još nije bila donijela nikakve propise u svezi s morskim ribarstvom, nije bilo učinjeno ništa odlučujuće.
- 36 Bilo kakva prilagodba Konvencijom uspostavljenog mehanizma odlučivanja, osim djelovanja same Zajednice i njezinih država članica, stvar je pregovora s drugim ugovornim strankama.
- 37 Drugo, tekstovi propisa koji su na snazi u Zajednici ograničavaju se na to da se institucijama Zajednice osiguraju mogućnosti da donesu mjere slične onima koje su se u okviru Konvencije države članice obvezale donijeti, i donijele su ih, dok institucije Zajednice nisu do sada iskoristile tu mogućnost.
- 38 To stanje stvari leži u podlozi članka 102. Akta o pristupanju kojim se problem zaštite ribolovnih područja i očuvanja morskih bioloških resursa želi riješiti cjelovito i uz sudjelovanje novih država članica kojima je ribarstvo, zbog njihovog zemljopisnog položaja, od velikog interesa.
- 39 S obzirom na navedeno, kao i na činjenicu da Zajednica još nije u cijelosti ispunila svoje zadaće u tom području, na postavljena pitanja treba odgovoriti da su u trenutku kada su nacionalni sudovi razmatrali predmete, države članice bile nadležne u okviru Konvencije o ribarstvu u sjeveroistočnom Atlantiku preuzeti obveze u svezi s očuvanjem morskih bioloških resursa i da su slijedom toga na području svoje jurisdikcije imale pravo osigurati njihovu primjenu.
- 40 Međutim, valja prvo napomenuti da je ta nadležnost država članica samo privremene naravi i, drugo, da su već u ovom trenutku dotične države članice u pregovorima u kojima sudjeluju u okviru Konvencije i drugih usporedivih sporazuma vezane obvezama Zajednice.
- 41 Što se tiče privremene naravi gore spomenute nadležnosti, iz prethodnih razmatranja proizlazi da je države članice „najkasnije od šeste godine nakon pristupanja” više neće imati jer do tada Vijeće treba, u skladu s obvezom koja mu je određena člankom 102. Akta o pristupanju, usvojiti mjere za očuvanje morskih resursa.
- 42 Što se tiče već postojećih obveza dotičnih država članica, valja prvo napomenuti da prema članku 5. Ugovora, „države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz ovog Ugovora ili iz radnji koje su poduzele institucije Zajednice” i da „olakšavaju postizanje zadaća Zajednice” [neslužbeni prijevod].
- 43 Prema članku 116. Ugovora, „države članice u odnosu na sva pitanja od posebnog interesa za zajedničko tržište djeluju isključivo zajednički u okviru međunarodnih organizacija gospodarskog karaktera” [neslužbeni prijevod], pri čemu je Komisija dužna s tim u svezi podnositi prijedloge Vijeću, a Vijeće je obvezno po njima odlučivati.
- 44 Iz svih tih čimbenika proizlazi da su države članice koje sudjeluju u Konvenciji i drugim sličnim sporazumima odsada dužne ne samo ne preuzeti nikakvu obvezu u okviru tih konvencija koja bi mogla Zajednicu ograničiti u obavljanju zadaća koje su joj povjerene člankom 102. Akta o pristupanju, nego i zajednički djelovati u okviru Komisije za ribarstvo.

45 Iz navedenoga nadalje proizlazi da će, čim institucije Zajednice pokrenu postupak za provedbu odredaba navedenog članka 102., a najkasnije u roku određenom tim člankom, te institucije i države članice biti obvezne iskoristiti sva politička i pravna sredstva koja su im dostupna kako bi osigurale sudjelovanje Zajednice u Konvenciji i drugim sličnim sporazumima.

II – Unutarnja ovlast država članica da odrede ulovne kvote

46 Glede pitanja jesu li mjere poput onih koje je usvojila Nizozemska spojive s pravom Zajednice, prvo valja razmotriti ugrožavaju li te mjere ciljeve ili funkcioniranje sustava uspostavljenog uredbama br. 2141/70 i 2142/70, a potom predstavljaju li one mjere čiji je učinak istovrstan količinskom ograničenju trgovine unutar Zajednice.

47 (1) Glede prvog pitanja, prvo treba napomenuti da navedene uredbe kao i članak 102. Akta o pristupanju same predviđaju usvajanje sličnih mjera.

48 Nadalje, svojom Uredbom br. 811/76, koja je usvojena nakon što su Sudu bila postavljena pitanja, Vijeće je izrijeком ovlastilo države članice da „ograniče ulov svojih ribarskih flota” ne smatrajući pritom potrebnim izmijeniti pravila koja se odnose na strukturnu politiku i organizaciju tržišta, a koja su uspostavljena uredbama br. 2141/70 i 2142/70.

49 S obzirom na navedeno, mjere za ograničavanje ulova riba kao i mogućnost poduzimanja takvih mjera čine sastavni dio općeg sustava uspostavljenog navedenim uredbama.

50 Iako takve mjere mogu utjecati na funkcioniranje drugih dijelova tog sustava a osobito na njegov cjenovni režim, takav učinak, koji je od početka bio prihvaćen samim propisima Zajednice, ne može se izjednačiti s ometajućim i pravom Zajednice zabranjenim učincima nacionalnih mjera koje nemaju veze s ciljem pravila Zajednice.

51 Pa ipak, iz postojanja zajedničke organizacije tržišta proizlazi obveza država članica da ograničenje ulova osiguraju na način koji će u najmanjoj mogućoj mjeri utjecati na funkcioniranje te organizacije.

52 Nacionalnim sudovima stoga valja odgovoriti da usvajanjem mjera koje uključuju ograničavanje ribolova radi očuvanja morskih resursa, država članica ne ugrožava ciljeve ili ispravno funkcioniranje sustava uspostavljenog uredbama br. 2141/70 i 2142/70.

53 (2) Naposljetku, što se tiče pitanja jesu li mjere poput onih koje je usvojila Nizozemska zabranjene kao mjere čiji je učinak istovrstan učinku količinskog ograničenja, odredbe Uredbe br. 2142/70 izrijeком ne sadržavaju takvu zabranu u pogledu trgovine unutar Zajednice.

54 Međutim, iz članaka 38. do 46. u svezi s člankom 8. stavkom 7. Ugovora proizlazi da ta zabrana proizlazi, najkasnije istekom prijelaznog razdoblja, neposredno iz odredaba Ugovora, kao što je uostalom bilo napomenuto i u dvadesetoj uvodnoj izjavi Uredbe br. 2142/70.

55 Nacionalni propisi poput onih koji su predmet ovog postupka, s jedne strane, i zabrana iz članka 30. i susljedičnih članaka Ugovora, s druge strane, odnose se na različite stadije ekonomskog ciklusa, to jest na proizvodnju, odnosno stavljanje na tržište.

- 56 Odgovor na pitanje ometa li neka mjera kojom se ograničava poljoprivredna proizvodnja trgovinu među državama članicama ovisi o sveopćem sustavu uspostavljenom temeljnim pravilima Zajednice u predmetnom sektoru i o ciljevima tih pravila.
- 57 S tim u svezi u obzir valja uzeti kako narav dotičnoga proizvoda, u ovom slučaju ribe, tako i uvjete njegove „proizvodnje”.
- 58 Mjere namijenjene očuvanju morskih resursa određivanjem ulovnih kvota i ograničavanjem ribolovnih napora, iako istodobno kratkoročno ograničavaju „proizvodnju”, imaju za cilj upravo spriječiti pad te „proizvodnje” koji bi ozbiljno ugrozio opskrbu potrošača.
- 59 Zato činjenica da takve mjere kratkoročno uzrokuju smanjenje količina koje dotične države mogu međusobno razmjenjivati ne može biti razlogom za uvrštavanje tih mjera među mjere koje su Ugovorom zabranjene, pri čemu je odlučni čimbenik taj da su dugoročno te mjere potrebne za osiguranje postojane i optimalne količine ulovljenih riba.
- 60 Stoga na pitanje Arrondissementsrechtbankena (općinski sudovi) u Zwolleu i Alkmaaru treba odgovoriti da nacionalne mjere koju uključuju ograničavanje ribolova u cilju očuvanja morskih resursa ne predstavljaju mjere s učinkom istovrsnim količinskom ograničenju trgovine unutar Zajednice koje su zabranjene člankom 30. i susljedičnim člancima Ugovora.
- 61 Četvrto je pitanje postalo bespredmetno.

Troškovi

- 62 Troškovi britanske, danske, talijanske i nizozemske vlade kao i Vijeća i Komisije Europskih zajednica, koji su podnijeli očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se.
- 63 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja su mu presudama od 24. prosinca 1975. i 2. siječnja 1976. postavili Arrondissementsrechtbanken (općinski sudovi) u Zwolleu i Alkmaaru, odlučuje:

- 1. U vrijeme kada su nacionalni sudovi razmatrali predmete, države članice bile su nadležne u okviru Konvencije o ribarstvu u sjeveroistočnom Atlantiku preuzeti obveze u svezi s očuvanjem morskih bioloških resursa te su slijedom toga u području svoje jurisdikcije imale pravo osigurati njihovu primjenu.**
- 2. Usvajanjem mjera koje uključuju ograničavanje ribolova radi očuvanja morskih resursa država članica ne ugrožava ciljeve ili ispravno funkcioniranje sustava uspostavljenog uredbama br. 2141/70 i 2142/70.**

- 3. Takve mjere ne predstavljaju mjere s učinkom istovrsnim količinskom ograničenju trgovine unutar Zajednice koje su zabranjene člankom 30. i susljedičnim člancima Ugovora.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 14. srpnja 1976.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski

RADNI PRIJEVOD