

PRESUDA SUDA

10. srpnja 1984.(*)

„Morsko ribarstvo – Nacionalna mjera za ograničavanje pristupa”

U predmetu 63/83,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je Sudu uputio Crown Court in Newcastle-upon-Tyne (Kraljevski sud u Newcastle-upon-Tyne, Ujedinjena Kraljevina), u postupku koji se pred tim sudom vodi između

Regine

i

Kenta Kirka,

o pravu države članice da nakon 31. prosinca 1982. stavi na snagu mjeru kojom plovilima registriranim u drugoj državi članici zabranjuje ribolov u pojasu od 12 milja od svoje obale,

SUD,

u sastavu: Lord Mackenzie Stuart, predsjednik, T. Koopmans, K. Bahlmann i Y. Galmot (predsjednici vijeća), P. Pescatore, A. O-Keeffe, G. Bosco, O. Due i C. Kakouris, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: P. Heim,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 9. ožujka 1983., koje je Sud zaprimio 20. travnja 1983., Crown Court in Newcastle-upon-Tyne (Kraljevski sud u Newcastle-upon-Tyne, Ujedinjena Kraljevina) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, prethodno pitanje o tumačenju prava Zajednice o ribarstvu kako bi mogao ocijeniti je li s tim pravom spojiva mjera Ujedinjene Kraljevine kojom se u njezinom priobalnom pojasu od 12 nautičkih milja zabranjuje ribolov plovilima registriranim u Danskoj.

- 2 Ujedinjena Kraljevina zabranila je Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Orderom iz 1982. (u daljnjem tekstu: Sea Fish Order) „ribolov unutar britanskog ribolovnog pojasa koji se nalazi 12 milja od polaznih crta Velike Britanije svim ribarskim plovilima registriranim u Danskoj”. Brod Kraljevske ratne mornarice presreo je 6. siječnja 1983. K. Kirka, zapovjednika danskog ribarskog plovila, na tom plovilu u ribolovu u tom pojasu, te mu je Magistrates Court u North Shieldsu izrekao novčanu kaznu u iznosu od 30 000 UKL. On je pred Crown Court (Kraljevski sud) u Newcastle-upon-Tyne, kojemu je podnio žalbu, tvrdio da Ujedinjena Kraljevina nije imala pravo staviti na snagu Sea Fish Order iz 1982. i da stoga nije počinjen prekršaj.
- 3 Crown Court (Kraljevski sud) u Newcastle-upon-Tyne smatrao je da je za ocjenu spojivosti Sea Fish Ordera s pravom Zajednice potrebna odluka Suda te je stoga prekinuo postupak i uputio Sudu sljedeće pitanje:

„Uzimajući u obzir sve relevantne odredbe prava Zajednice, je li Ujedinjena Kraljevina imala pravo nakon 31. prosinca 1982. staviti na snagu Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order iz 1982. (Odluka o morskom ribolovu u određenim britanskim vodama) (Zabrana ribolova) u mjeri u kojoj se tom odlukom samo plovilima registriranim u Danskoj zabranjuje ribolov kako je utvrđeno u toj odluci?”
- 4 Tim pitanjem u biti se želi utvrditi je li u skladu s pravom Zajednice o ribolovu u trenutku donošenja Sea Fish Ordera državi članici bilo dopušteno plovilima registriranim u određenoj drugoj državi članici zabraniti ribolov u zakonom utvrđenom priobalnom pojasu.
- 5 K. Kirk smatra, te ga u tom pogledu podupiru vlade Danske i Nizozemske, da je sustav koji se primjenjivao prije Akta o pristupanju iz 1972. postao potpuno primjenjiv nakon isteka odstupanja dopuštenih u prijelaznom razdoblju, koje je završilo 31. prosinca 1982. Taj sustav, koji je kodificiran Uredbom (EEZ) br. 101/76, uključivao je načelo nediskriminacije i stoga se isključivanje danskih plovila na temelju Sea Fish Ordera protivu prava Zajednice.
- 6 U tom pogledu valja podsjetiti da je člankom 7. Ugovora o EEZ-u propisano da je unutar područja primjene Ugovora i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu zabranjena svaka diskriminacija na temelju državljanstva.
- 7 Uredbom Vijeća (EEZ) br. 101/76 od 19. siječnja 1976. o utvrđivanju zajedničke strukturne politike za ribarsku industriju (SL L 20, str. 19.), kojom je zamijenjena Uredba (EEZ) br. 2141/70 Vijeća od 20. listopada 1970. (SL L 236., str. 1.), u članku 2. stavku 1., koji je istovjetan članku 2. stavku 1. Uredbe br. 2141/70, propisano je da sustav koji svaka država članica primjenjuje u pogledu ribolova u morskim vodama pod svojom suverenosti ili nadležnošću ne smije dovesti do različitog postupanja prema drugim državama članicama. Države članice osobito moraju osigurati jednake uvjete pristupa ribolovnim područjima koja se nalaze u predmetnim vodama i njihove upotrebe za sva ribarska plovila koja plove pod zastavom neke države članice i registrirana su na području Zajednice.

- 8 Člankom 100. stavkom 1. Akta o pristupanju iz 1972. odobreno je odstupanje od tih načela u razdoblju do 31. prosinca 1982., tako da su države članice mogle ograničiti ribolov za državljane drugih država članica u vodama pod svom suverenosti ili nadležnošću unutar područja od načelno šest nautičkih milja.
- 9 U skladu s člankom 103. Akta o pristupanju iz 1972., Vijeće je do 31. prosinca 1982., odlučujući na prijedlog Komisije, trebalo ispitati odredbe koje bi mogle slijediti nakon odstupanja koja su bila na snazi do 31. prosinca 1982.
- 10 U izmijenjenom Prijedlogu uredbe Vijeća o uspostavi sustava Zajednice za očuvanje i gospodarenje ribolovnim resursima, koji je Komisija dostavila Vijeću 11. lipnja 1982. (SL C 228, str. 1.), predloženo je da bi pojas obuhvaćen odstupanjem iz članka 100. Akta o pristupanju iz 1972. trebalo proširiti na 12 nautičkih milja te da bi odstupanje trebalo ostati na snazi u razdoblju do 31. prosinca 1992.
- 11 Nakon što Vijeće na sastanku od 21. prosinca 1982. nije donijelo predložene odredbe, Komisija je istog dana objavila izjavu (SL C 343, str. 2.), u kojoj je istaknula da je od 1. siječnja 1979. za očuvanje ribolovnih resursa odgovorna isključivo Zajednica, koja međutim još uvijek nije uspjela donijeti sveobuhvatan sustav očuvanja, te da države članice ne samo da imaju pravo, već i dužnost donijeti potrebne mjere u zajedničkom interesu. Komisija je stoga:
- pozvala sve države članice da bez odlaganja prijave nacionalne mjere očuvanja koje planiraju donijeti, podložno odobrenju Komisije;
 - zatražila od država članica da surađuju s njom kako bi različite nacionalne mjere očuvanja bile usklađene te kako bi činile privremeni sustav koji je istovremeno praktičan, učinkovit i nediskriminirajući.
- 12 Ujedinjena Kraljevina je 22. prosinca 1982. prijavila Sea Fish Order Komisiji, koja ga je odobrila odlukom od 5. siječnja 1983. (SL L 12 od 14.1.1983., str. 50.). Komisija je u toj odluci navela da je odobrenje samo „privremeno” do 26. siječnja 1983., podložno naknadnoj ocjeni merituma. U uvodnim izjavama Komisija je uputila na činjenicu da „iako su određene države članice Komisiji prijavile nacionalne mjere ..., Belgija, Danska i Grčka nisu prijavile takve mjere ...” te je istaknula da je odluka donesena „radi očuvanja javnog poretka kako bi se u tom razdoblju ispitivanja izbjegli sukobi zbog nedostatka bilo kojeg pravila koje se primjenjuje na ribolov u vodama Zajednice”. [neslužbeni prijevod]
- 13 Vijeće je 25. siječnja 1983. donijelo Uredbu (EEZ) br. 170/83 o uspostavi sustava Zajednice za očuvanje i gospodarenje ribolovnim resursima (SL L 24, str. 1.), kojom se u članku 6. stavku 1. retroaktivno od 1. siječnja 1983. odobrava zadržavanje sustava odstupanja iz članka 100. Akta o pristupanju iz 1972. u trajanju od dodatnih deset godina te proširuju priobalni pojasevi sa šest na 12 nautičkih milja. Sporne činjenice u ovom predmetu nastale su u međurazdoblju od 1. siječnja do 25. siječnja 1983.
- 14 Valja utvrditi da iz gore navedenih odredaba članaka 100. i 103. Akta o pristupanju iz 1972. proizlazi da su mjere koje odstupaju od temeljnog načela prava Zajednice, odnosno nediskriminacije, bile ograničene na prijelazno razdoblje i da je nadležnost za

stavljanje na snagu bilo koje odredbe nakon toga dodijeljena tijelima Zajednice, osobito Vijeću.

- 15 Na temelju činjenice da Vijeće te odredbe nije donijelo u razdoblju predviđenom u članku 103., ne može se zaključiti da su države članice bile ovlaštene djelovati umjesto Vijeća tako da, među ostalim, odstupanje produlje izvan propisanih rokova.
- 16 Iz navedenoga proizlazi da je u trenutku nastanka činjenica o kojima treba odlučivati nacionalni sud u punoj primjeni bio članak 2. stavak 1. Uredbe br. 101/76, kojim su bili propisani jednaki uvjeti pristupa vodama pod nadležnošću država članica i, posljedično, ukidanje svake diskriminacije građana drugih država članica na temelju državljanstva.
- 17 Britanska vlada i Komisija tvrde da je činjenica da nakon prijelaznog razdoblja nisu donesene mjere predviđene člankom 103. Akta o pristupanju iz 1972. dovela do stvaranja pravne praznine koju su države članice kao „upravitelji” interesâ Zajednice imale pravo ispuniti mjerama koje je odobrila Komisija, kao što je Sud prepoznao u svojoj presudi od 5. svibnja 1981. (Komisija/Ujedinjena Kraljevina, 804/79, Zb., str. 1045.).
- 18 U tom pogledu valja podsjetiti da je u gore navedenoj presudi od 5. svibnja 1981. Sud utvrdio da su u nedostatku propisa Zajednice države članice ovlaštene poduzeti privremene mjere za očuvanje ribolovnih resursa kako bi se izbjegla nepopravljiva šteta u suprotnosti s ciljevima zajedničke politike očuvanja.
- 19 Iako propis o pristupu u određenim slučajevima može biti odgovor na brigu za očuvanje ribolovnih resursa, kao što to tvrdi britanska vlada, nesporno je da u ovom slučaju svrha sporne mjere nije bilo ostvarivanje takvog cilja. Nacionalni propis kojim se zabranjuje pristup nacionalnim vodama i čija svrha nije ostvarivanje cilja očuvanja ne može biti obuhvaćen ovlašću država članica za poduzimanje privremenih mjera očuvanja, koja je priznata u gore navedenoj presudi od 5. svibnja 1981.
- 20 Međutim, Komisija tvrdi da su države članice bile ovlaštene donijeti mjere kao što je Sea Fish Order na temelju članka 6. stavka 1. Uredbe br. 170/83 od 25. siječnja 1983., kojim se od 1. siječnja 1983. retroaktivno odobrava zadržavanje sustava odstupanja iz članka 100. Akta o pristupanju iz 1972. u trajanju od dodatnih 10 godina te proširuju priobalne zone sa šest na 12 nautičkih milja. Sea Fish Order bio je pravilna primjena odobrenja iz te uredbe s obzirom na posebne okolnosti u tom trenutku.
- 21 Ne ulazeći u ispitivanje opće zakonitosti retroaktivnosti članka 6. stavka 1. te uredbe, dovoljno je navesti da takva retroaktivnost ni u kojem slučaju ne može dovesti do naknadnog opravdanja nacionalnih mjera kaznene naravi kojima se izriču sankcije za djelo koje u trenutku počinjenja zapravo nije bilo kažnjivo. To bi bio slučaj kad bi u trenutku počinjenja djela koje podrazumijeva kaznenu sankciju nacionalna mjera bila nevaljana jer je nespojiva s pravom Zajednice.
- 22 Načelo da kaznene odredbe ne mogu imati retroaktivan učinak zajedničko je svim pravnim poretcima država članica, zaštićeno je člankom 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao temeljno pravo te pripada općim načelima prava čije poštovanje osigurava Sud.

- 23 Stoga se ne može smatrati da se retroaktivnošću predviđenom u članku 6. stavku 1. Uredbe br. 170/83 naknadno opravdavaju nacionalne mjere kojima se izriču kaznene sankcije u trenutku spornog ponašanja, ako te mjere nisu bile valjane.
- 24 Iz prethodno navedenoga proizlazi da u skladu s pravom Zajednice o ribolovu državi članici u trenutku donošenja Sea Fish Ordera nije bilo dopušteno plovilima registriranim u određenoj drugoj državi članici zabraniti ribolov u zakonom utvrđenoj priobalnoj zoni koja nije bila obuhvaćena mjerama očuvanja.

Troškovi

- 25 Troškovi vlada Danske, Nizozemske, Ujedinjene Kraljevine i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. 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 pitanju koje mu je rješenjem od 9. ožujka 1983. uputio Crown Court in Newcastle-upon-Tyne (Kraljevski sud u Newcastle-upon-Tyne, Ujedinjena Kraljevina) odlučuje:

U skladu s pravom Zajednice o ribolovu državi članici u trenutku donošenja Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Ordera iz 1982. nije bilo dopušteno plovilima registriranim u određenoj drugoj državi članici zabraniti ribolov u zakonom utvrđenoj priobalnoj zoni koja nije bila obuhvaćena mjerama očuvanja.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 10. srpnja 1984.

[potpisi]

* Jezik postupka: engleski