



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 11 lutego 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rybołówstwa – Rozporządzenie (WE) nr 1224/2009 – System kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa – Wykorzystanie na pokładzie statku rybackiego urządzenia umożliwiającego automatyczne sortowanie ryb ze względu na rozmiar – Artykuł 89 – Środki zapewniające przestrzeganie przepisów – Artykuł 90 – Sankcje karne – Zasada proporcjonalności

W sprawie C-77/20,

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Court of Appeal (sąd apelacyjny, Irlandia) postanowieniem z dnia 21 stycznia 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 lutego 2020 r., w postępowaniu karnym przeciwko:

K.M.

przy udziale:

Director of Public Prosecutions,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, C. Toader (sprawozdawczyni) i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu K.M. – E. Sweetman, BL, D.C. Smyth, SC, oraz D.F. Conway, solicitor,
- w imieniu Director of Public Prosecutions – H. Kiely oraz A. Collins, w charakterze pełnomocników, wspierane przez F. McDonagh, SC, oraz T. Rice, BL,
- w imieniu Irlandii – A. Joyce, J. Quaney i M. Browne, w charakterze pełnomocników, wspierani przez B. Doherty'ego, BL,
- w imieniu Komisji Europejskiej – F. Moro, K. Walkerová oraz A. Dawes, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: angielski.

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

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni zasady proporcjonalności, art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) oraz art. 89 i 90 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 (Dz.U. 2009, L 343, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania karnego wszczętego przez Director of Public Prosecutions (dyrektora urzędu oskarżyciela publicznego, Irlandia) przeciwko K.M., kapitanowi statku rybackiego, oskarżonemu o posiadanie na pokładzie urządzenia umożliwiającego automatyczne sortowanie ze względu na rozmiar śledzia, makreli i ostroboka, przy czym urządzenie to nie było zainstalowane lub umieszczone na statku w sposób umożliwiający niezwłoczne zamrażanie i uniemożliwiający wrzucanie organizmów morskich do morza.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE) nr 850/98

- 3 Zgodnie z art. 19a rozporządzenia 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. 1998, L 125, s. 1), zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 227/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 marca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 78, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 850/98”), zatytułowanym „Zakaz selekcji jakościowej”:

„1. W obrębie regionów 1, 2, 3 i 4 zakazuje się odrzutów, w czasie operacji połowowej, gatunków podlegających kwotom, które mogą być zgodnie z prawem wyładowywane.

2. Przepisy, o których mowa w ust. 1, pozostają bez uszczerbku dla obowiązków określonych w niniejszym rozporządzeniu lub wszelkich innych unijnych aktów prawnych w dziedzinie rybołówstwa”.

- 4 Artykuł 32 tego rozporządzenia, zatytułowany „Ograniczenia w używaniu automatycznych urządzeń sortujących”, przewiduje:

„1. Zakazane jest posiadanie lub używanie na pokładzie statku rybackiego urządzeń umożliwiających automatyczne sortowanie ze względu na rozmiar lub płeć śledzia, makreli lub ostroboka.

2. Jednakże można zezwolić na posiadanie i używanie takich urządzeń, pod warunkiem że:

a) statek równocześnie nie posiada bądź nie używa na pokładzie ciągnionych narzędzi połowowych o rozmiarze oczka sieci mniejszym niż 70 mm bądź jednej lub większej ilości okrężnic lub podobnych narzędzi połowowych;

lub

b) (i) całość połowu, który może być zgodnie z prawem zatrzymywany na pokładzie, jest składowan[a] w stanie zamrożonym, sortowane ryby są mrożone niezwłocznie po sortowaniu oraz żadne sortowane ryby nie są wrzucane do morza, poza tymi, których zwrotu wymaga art. 19;

oraz

(ii) urządzenia są zainstalowane i zlokalizowane na statku w sposób umożliwiający niezwłoczne zamrażanie i niepozwalający na wrzucenie organizmów morskich do morza.

3. Każdy statek uprawniony do prowadzenia połowów na Morzu Bałtyckim, w Bełtach i w Sundzie może posiadać automatyczne urządzenie sortujące w Kattegat, pod warunkiem że w tym celu zostało wystawione specjalne zezwolenie połowowe.

Specjalne zezwolenie połowowe definiuje gatunki, obszary i okresy [...] oraz inne wymagane warunki stosowane w odniesieniu do używania i posiadania na pokładzie urządzeń sortujących”.

Rozporządzenie (WE) nr 1005/2008

5 Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008 z dnia 29 września 2008 r. ustanawiającego wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania, zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1936/2001 i (WE) nr 601/2004 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 1093/94 i (WE) nr 1447/1999 (Dz.U. 2008, L 286, s. 1), zatytułowany „Statki rybackie prowadzące połowy [nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane]”:

„1. Domniemywa się, że statek rybacki prowadzi połowy [nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane], jeżeli wykazano, że wbrew środkom ochrony i zarządzania obowiązującym na obszarze prowadzenia przez ten statek takiej działalności:

[...]

e) stosował zakazane narzędzia połowowe lub narzędzia niespełniające kryteriów; lub

[...]

2. Działania określone w ust. 1 są uznawane za poważne naruszenia zgodnie z art. 42 w zależności od wagi danego naruszenia, którą powinien określić właściwy organ państwa członkowskiego, biorąc pod uwagę takie kryteria, jak wyrządzona szkoda, jej wartość, rozmiar naruszenia lub jego powtarzalność”.

6 Artykuł 42 rozporządzenia nr 1005/2008, zatytułowany „Poważne naruszenia”, stanowi:

„1. Na użytek niniejszego rozporządzenia poważne naruszenie oznacza:

a) działania uznawane za połowy [nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane] zgodnie z kryteriami określonymi w art. 3;

[...]

2. Ustalenia, czy naruszenie ma poważny charakter, dokonuje właściwy organ państwa członkowskiego, przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 3 ust. 2”.

7 Artykuł 44 tego rozporządzenia, zatytułowany „Kary za poważne naruszenia”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by osoba fizyczna, która dopuściła się poważnego naruszenia, lub osoba prawna odpowiedzialna za poważne naruszenie podlegała skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym karom.

2. Państwa członkowskie stosują karę w maksymalnej wysokości wynoszącej co najmniej pięciokrotność wartości produktów rybołówstwa pozyskanych w wyniku popełnienia poważnego naruszenia.

W przypadku poważnego naruszenia powtarzającego się w okresie pięciu lat państwa członkowskie stosują karę w maksymalnej wysokości wynoszącej co najmniej ośmiokrotność wartości produktów rybołówstwa pozyskanych w wyniku popełnienia poważnego naruszenia.

Stosując te kary, państwa członkowskie biorą również pod uwagę wartość szkody poczynionej w danych zasobach połowowych i w środowisku morskim.

3. Państwa członkowskie mogą – także w zamian – stosować skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje karne”.

8 Artykuł 45 pkt 3 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Kary dodatkowe”, stanowi:

„Karom przewidzianym w niniejszym rozdziale mogą towarzyszyć inne kary lub środki, w szczególności:

[...]

3) konfiskata narzędzi połowowych, połowów i produktów rybołówstwa objętych zakazem;

[...]”.

Rozporządzenie nr 1224/2009

9 Motywy 2, 38 i 39 rozporządzenia nr 1224/2009 mają następujące brzmienie:

„(2) Z uwagi na fakt, że powodzenie wspólnej polityki rybołówstwa wymaga wprowadzenia skutecznego systemu kontroli, środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu zmierzają do ustanowienia wspólnotowego systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania, zgodnie z globalnym i zintegrowanym podejściem zgodnym z zasadą proporcjonalności, pozwalającym na zagwarantowanie zgodności z wszystkimi przepisami wspólnej polityki rybołówstwa, w celu zapewnienia zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów wodnych dzięki uwzględnieniu wszystkich aspektów tej polityki.

[...]

(38) Należy odstraszать obywateli państw członkowskich od naruszania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa. Jako że działania podejmowane wskutek naruszania tych przepisów różnią się znacznie w zależności od państwa członkowskiego, powoduje to dyskryminację i nierówne

warunki konkurencji dla rybaków, a biorąc pod uwagę fakt, że brak skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji w niektórych państwach członkowskich zmniejsza skuteczność kontroli, należy wprowadzić system sankcji administracyjnych w połączeniu z systemem punktów karnych za poważne naruszenia, aby stworzyć środek rzeczywiście odstraszający.

- (39) Utrzymywanie się dużej liczby poważnych naruszeń przepisów wspólnej polityki rybołówstwa na wodach terytorialnych Wspólnoty lub przez wspólnotowe podmioty gospodarcze jest w znacznym stopniu skutkiem zbyt łagodnych kar za poważne naruszenie tych przepisów przewidzianych w przepisach krajowych. Złą sytuację pogarsza dodatkowo duża różnorodność wysokości kar w poszczególnych państwach członkowskich, która zachęca podmioty prowadzące nielegalną działalność do połowów na wodach lub na terytoriach państw członkowskich, w których kary są najłagodniejsze. Dlatego należy uzupełnić maksymalną wysokość kar za poważne naruszenia przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, określonych w art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008, odstraszającymi karami, biorąc pod uwagę charakter szkody, wartość produktów rybołówstwa uzyskanych dzięki popełnieniu poważnego naruszenia, sytuację ekonomiczną sprawcy naruszenia i powtarzalność naruszenia. Należy również ustalić natychmiastowe środki wykonawcze i środki uzupełniające”.
- 10 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi, że „ustanawia [ono] wspólnotowy system kontroli, inspekcji i egzekwowania [...] służący zapewnieniu przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa”.
- 11 Zgodnie z art. 89 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1224/2009, zatytułowanym „Środki zapewniające przestrzeganie przepisów”:
- „1. Państwa członkowskie zapewniają systematyczne podejmowanie odpowiednich środków, łącznie ze wszczynaniem postępowania administracyjnego lub karnego, zgodnie z ich prawem krajowym, przeciwko osobom fizycznym lub prawnym podejrzanym o złamanie przepisów wspólnej polityki rybołówstwa.
2. Łączny poziom kar i kar dodatkowych oblicza się – zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa krajowego – w taki sposób, by zadbać o skuteczne pozbawienie podmiotów, które są odpowiedzialne za naruszenia, korzyści ekonomicznych uzyskanych w wyniku dopuszczenia się tych naruszeń, bez uszczerbku dla uznanego prawa do wykonywania zawodu. Kary te mają również powodować skutki proporcjonalne do wagi takiego naruszenia przepisów i mają skutecznie odstraszają od dopuszczania się tego rodzaju naruszeń przepisów.
3. Państwa członkowskie mogą stosować system, zgodnie z którym grzywna jest proporcjonalna do obrotów osoby prawnej lub do uzyskanej lub oczekiwanej korzyści finansowej płynącej z naruszenia przepisów”.
- 12 Artykuł 90 tego rozporządzenia, zatytułowany „Kary w przypadku poważnych naruszeń przepisów”, stanowi:
- „1. W uzupełnieniu art. 42 rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008 następujące działania są również uznawane za poważne naruszenia [...]:
- [...]
- c) niewyładowanie gatunków objętych kwotą złowionych podczas operacji połowowej, chyba że taki wyładunek byłby sprzeczny z obowiązkami przewidzianymi w przepisach wspólnej polityki rybołówstwa, na łowiskach lub w strefach połowowych, w których mają zastosowanie te przepisy.

2. Państwa członkowskie dbają o to, by osoba fizyczna, która dopuściła się poważnego naruszenia przepisów, lub osoba prawna uznana za odpowiedzialną za poważne naruszenie przepisów podlegała skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym karom administracyjnym, zgodnie z wykazem kar i środków, o którym mowa w rozdziale IX rozporządzenia (WE) nr 1005/2008.

3. Bez uszczerbku dla art. 44 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1005/2008 państwa członkowskie nakładają karę, która musi być skutecznie odstrasżająca i w odpowiednich przypadkach wyliczana na podstawie wartości produktów rybołówstwa uzyskanych w wyniku dopuszczenia się poważnego naruszenia.

4. Przy ustalaniu wysokości kary państwa członkowskie biorą również pod uwagę wartość szkody wyrządzonej danym zasobom rybnym i środowisku morskemu.

5. Państwa członkowskie mogą również, lub alternatywnie, stosować skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje karne.

6. Kary określone w niniejszym rozdziale mogą być stosowane w połączeniu z innymi karami lub środkami, w szczególności z tymi, które opisano w art. 45 rozporządzenia (WE) nr 1005/2008”.

Prawo irlandzkie

- 13 Zgodnie z art. 14 ust. 3 Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (ustawy z 2006 r. o rybołówstwie morskim i jurysdykcji morskiej, zwanej dalej „ustawą z 2006 r.”) w przypadku naruszenia rozporządzeń wydanych na podstawie tego artykułu w odniesieniu do morskiego statku rybackiego lub narzędzi czy urządzeń służących do połowów znajdujących się na pokładzie statku ściganie może zostać objęty kapitan statku. Artykuł 14 ust. 4 ustawy z 2006 r. przewiduje, że w przypadku postępowania karnego zadaniem oskarżonego jest wykazanie, że może skorzystać z każdego wyłączenia odpowiedzialności, na które się powołuje.
- 14 Artykuł 28 ustawy z 2006 r. dotyczy grzywien za określone czyny zabronione. Grzywny te zależą od charakteru czynu zabronionego i od tego, czy ściganie prowadzone jest w ramach postępowania uproszczonego, czy też następuje po przedstawieniu aktu oskarżenia. Uproszczone postępowanie karne w irlandzkim systemie prawnym jest postępowaniem bez ławy przysięgłych, które toczy się przed jednym sędzią. Postępowanie to jest zastrzeżone dla czynów zabronionych mniejszej wagi. Postępowanie w przedmiocie czynów zabronionych o większej wadze wymaga przedstawienia aktu oskarżenia i toczy się z udziałem ławy przysięgłych.
- 15 W przypadku skazania po przedstawieniu aktu oskarżenia art. 28 ust. 1 ustawy z 2006 r. i zamieszczona tamże tabela 1 określają maksymalną grzywnę, przy czym sąd może wymierzyć grzywnę w mniejszej wysokości. Maksymalna wysokość grzywny ustalana jest w zależności od wielkości danego statku. Kara grzywny nałożona na podstawie tego artykułu nie może być łączona z grzywną administracyjną ani pozbawieniem wolności.
- 16 Artykuł 28 ust. 5 ustawy z 2006 r. stanowi, że w przypadku uznania danej osoby za winną w następstwie oskarżenia jej o popełnienie czynu zabronionego przewidzianego w tej ustawie można orzec przepadek znalezionych na pokładzie danego statku połowów i zakazanych lub niezgodnych z przepisami prawa narzędzi połowowych, co stanowi skutek prawny skazania. Zgodnie z art. 28 ust. 5 lit. b) wspomnianej ustawy ów przepadek ma charakter bezwzględny w przypadku skazania za większość czynów zabronionych określonych w ustawie z 2006 r., do których zalicza się czyn zabroniony, za który skazany został wnoszący odwołanie w postępowaniu głównym. Sąd może jednak odstąpić od zarządzania przepadkiem mienia w przypadku skazania za naruszenie art. 8 lub 9 tej ustawy, które dotyczą niezgodnej z prawem obecności statku w wyłącznej strefie ekonomicznej Irlandii.

- 17 Artykuł 28 ust. 6 ustawy z 2006 r. ustanawia zasady dotyczące przepadku mienia w przypadku skazania po przeprowadzeniu postępowania uproszczonego. W przypadku popełnienia czynu zabronionego po raz pierwszy lub w przypadku skazania za naruszenie art. 8 lub 9 tej ustawy decyzję o przepadku mienia pozostawia się do uznania sądu. Orzeczenie przepadku mienia jest natomiast obowiązkowe w przypadku drugiego lub kolejnego skazania, z wyjątkiem skazania za naruszenie wskazanych przepisów.
- 18 Artykuł 28 ust. 7 ustawy z 2006 r. przewiduje, że poza nałożeniem grzywny i orzeczeniem przepadku mienia sąd może cofnąć lub zawiesić licencję dla danego statku.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 19 W dniu 11 lutego 2015 r. statek rybacki zarejestrowany w Zjednoczonym Królestwie, którego K.M. był kapitanem, został przechwycony na morzu w wyłącznej strefie ekonomicznej Irlandii przez jednostkę irlandzkiej marynarki wojennej, która odbywała patrol w ramach służby ochrony rybołówstwa morskiego.
- 20 Po przeprowadzeniu kontroli statku rybackiego stwierdzono, że na pokładzie znajduje się urządzenie umożliwiające automatyczne sortowanie śledzia, makreli i ostroboka, przy czym urządzenie to nie było zainstalowane czy umieszczone na statku w sposób umożliwiający niezwłoczne zamrażanie i uniemożliwiający wrzucenie organizmów morskich do morza. Personel służby morskiej uznał, że sposób, w jaki urządzenie to zostało zamontowane, uzasadnia podejrzenie, iż statek ten bierze udział w niezgodnej z prawem działalności połowowej, określanej mianem „selekcji jakościowej”, która polega na wybieraniu najlepszych ryb z połowu i wyrzucaniu reszty z powrotem do morza.
- 21 Ponieważ zarówno art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 850/98, jak i prawo irlandzkie, a mianowicie Sea Fisheries (Technical Measures) Regulations 2013 [rozporządzenie z 2013 r. w sprawie środków technicznych dotyczących rybołówstwa morskiego] i art. 14 ustawy z 2006 r., zabraniają posiadania na pokładzie tego typu urządzeń i posługiwania się nimi, K.M., po uznaniu go za winnego posiadania rzeczonożego urządzenia decyzją ławy przysięgłych z dnia 16 czerwca 2015 r., został w dniu 27 lipca 2015 r. skazany przez Cork Circuit Criminal Court (okręgowy sąd karny w Cork, Irlandia) za popełnienie czynu zarzuczonego mu przez Director of Public Prosecutions (dyrektora urzędu oskarżyciela publicznego, Irlandia). Nałożono na niego grzywnę w wysokości 500 EUR oraz orzeczono przepadek połowów, których wartość oszacowano na 344 000 EUR, a także przepadek niezgodnego z wymogami prawa narzędzia połowowego, którego wartość oszacowano na 55 000 EUR.
- 22 K.M. wniósł odwołanie od tego wyroku do sądu odsyłającego, kwestionując dotkliwość zastosowanej sankcji, w szczególności w odniesieniu do orzeczonego przepadku połowów i niezgodnego z wymogami prawa narzędzia połowowego.
- 23 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności z rozporządzeniem nr 1224/2009 i wyrażoną w art. 49 ust. 3 karty zasadą proporcjonalności przepisu prawa krajowego, który przewiduje – jako sankcję za poważne naruszenie przepisów dotyczących wspólnej polityki rybołówstwa, takie jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym – obowiązkowy przepadek znalezionych na pokładzie połowów oraz zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów narzędzi połowowych.
- 24 W tych okolicznościach Court of Appeal (sąd apelacyjny, Irlandia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy w kontekście wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa oraz art. 32 rozporządzenia [...] nr 850/98, jak również w kontekście postępowania karnego wszczętego w celu wykonania przepisów tego rozporządzenia przepis prawa krajowego, który w wypadku skazania, po przedstawieniu aktu oskarżenia, za popełnienie czynu zabronionego, przewiduje nie tylko grzywnę, ale również

bezwzględny przypadek wszystkich ryb i wszystkich narzędzi połowowych znajdujących się na pokładzie statku, których dotyczy czyn zabroniony, jest zgodny z przepisami rozporządzenia [...] nr 1224/2009, a w szczególności z jego art. 89 i 90, z gwarantowanymi traktatami [...] zasadą proporcjonalności oraz z art. 49 ust. 3 [karty]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 25 Poprzez swe pytanie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 89 i 90 rozporządzenia nr 1224/2009, w świetle zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 49 ust. 3 karty, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisowi prawa krajowego, który w ramach sankcji za naruszenie art. 32 rozporządzenia nr 850/98 przewiduje nie tylko nałożenie grzywny, ale również bezwzględny przypadek znalezionych na pokładzie danego statku połowów oraz zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów narzędzi połowowych.
- 26 Na wstępie należy stwierdzić, że rozporządzenie nr 850/98, na które powołano się w postanowieniu odsyłającym, zostało uchylone ze skutkiem od dnia 14 sierpnia 2019 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1241 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie zachowania zasobów rybnych i ochrony ekosystemów morskich za pomocą środków technicznych, zmieniającym rozporządzenia Rady (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1224/2009 i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 i (UE) 2019/1022 oraz uchylającym rozporządzenia Rady (WE) nr 894/97, (WE) nr 850/98, (WE) nr 2549/2000, (WE) nr 254/2002, (WE) nr 812/2004 i (WE) nr 2187/2005 (Dz.U. 2019, L 198, s. 105; sprostowanie Dz.U. 2019, L 200, s. 67). Ponieważ jednak rozporządzenie nr 850/98 obowiązywało w dniu zaistnienia okoliczności faktycznych badanych w postępowaniu głównym, znajduje ono w konsekwencji zastosowanie do rozpatrywanego w tym postępowaniu sporu.
- 27 Z art. 1 rozporządzenia nr 1224/2009, interpretowanego w świetle jego motywu 2, wynika, że z uwagi na fakt, iż powodzenie wspólnej polityki rybołówstwa wymaga wprowadzenia skutecznego systemu kontroli, rozporządzenie to zmierza do ustanowienia systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania, z zastosowaniem globalnego i zintegrowanego podejścia zgodnego z zasadą proporcjonalności, pozwalającego na zagwarantowanie poszanowania wszystkich przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, a tym samym zapewnienie zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów wodnych dzięki uwzględnieniu wszystkich aspektów tej polityki.
- 28 W tym względzie w motywie 38 wspomnianego rozporządzenia wyjaśniono, że brak skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji w niektórych państwach członkowskich zmniejsza skuteczność kontroli.
- 29 Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia, by naruszenia przepisów wspólnej polityki rybołówstwa podlegały sankcjom o charakterze skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym, ma bowiem zasadnicze znaczenie (zob. podobnie wyrok z dnia 29 października 2009 r., Komisja/Włochy, C-249/08, niepublikowany, EU:C:2009:672, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W tym kontekście art. 89 i 90 rozporządzenia nr 1224/2009 powierzają państwom członkowskim zadanie zapewnienia, aby podejmowane były odpowiednie działania w celu wymierzenia sankcji za naruszenia przepisów wspólnej polityki rybołówstwa. W artykułach tych nie ustanowiono konkretnych sankcji, ale określono pewne kryteria, które państwa członkowskie powinny uwzględnić, a także przewidziano zasadę, w myśl której sankcje te powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

- 31 W szczególności art. 89 ust. 1 wskazanego rozporządzenia nakłada na państwa członkowskie obowiązek systematycznego podejmowania odpowiednich środków, łącznie ze wszczynaniem postępowania administracyjnego lub karnego, zgodnie z ich prawem krajowym, przeciwko osobom fizycznym lub prawnym podejrzanym o złamanie przepisów wspólnej polityki rybołówstwa.
- 32 W art. 89 ust. 2 rozporządzenia nr 1224/2009 uściślono, że łączny poziom kar i kar dodatkowych oblicza się – zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa krajowego – w taki sposób, by zadbać o skuteczne pozbawienie podmiotów, które są odpowiedzialne za naruszenia, korzyści ekonomicznych uzyskanych w wyniku dopuszczenia się tych naruszeń, bez uszczerbku dla uznanego prawa do wykonywania zawodu, oraz że kary te mają również powodować skutki proporcjonalne do wagi takiego naruszenia przepisów i mają skutecznie odstraszać od dopuszczania się tego rodzaju naruszeń przepisów. Jak wynika z art. 89 ust. 3 tego rozporządzenia, w celu ustalenia proporcjonalności grzywny państwa członkowskie mogą wziąć pod uwagę pewne czynniki, w tym obrót osoby prawnej lub uzyskaną lub oczekiwaną korzyść finansową płynącą z naruszenia przepisów.
- 33 Z kolei art. 90 rozporządzenia nr 1224/2009 dotyczy przypadków poważnych naruszeń przepisów. W myśl art. 90 ust. 1 tego rozporządzenia, interpretowanego w świetle jego motywu 39, w celu określenia wagi naruszeń właściwy organ państwa członkowskiego bierze pod uwagę kryteria takie jak charakter szkody, jej wartość, sytuacja ekonomiczna sprawcy naruszenia oraz rozmiar naruszenia lub jego powtarzalność. Przepis ten odsyła również do działań wymienionych w art. 42 rozporządzenia nr 1005/2008 w związku z art. 3 tego rozporządzenia, które mogą stanowić poważne naruszenia i do których należy użycie zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów narzędzi połowowych, takich jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym.
- 34 Co się tyczy sankcji, z art. 90 ust. 3 rozporządzenia nr 1224/2009 wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane do nałożenia kary, która musi być rzeczywiście odstrasżająca i w odpowiednich przypadkach wyliczana na podstawie wartości produktów rybołówstwa uzyskanych w wyniku dopuszczenia się poważnego naruszenia. W tym względzie art. 90 ust. 4 tego rozporządzenia stanowi, że przy ustalaniu wysokości kary państwa członkowskie powinny również wziąć pod uwagę wartość szkody wyrządzonej danym zasobom rybnym i środowisku morskemu. Ponadto zgodnie z art. 90 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia państwa członkowskie mogą również, lub alternatywnie, stosować skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje karne.
- 35 Wynika z tego, że z zastrzeżeniem granic określonych w art. 89 i 90 rozporządzenia nr 1224/2009 wybór sankcji pozostaje w gestii państw członkowskich.
- 36 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem w braku harmonizacji na poziomie Unii przepisów w dziedzinie mających zastosowanie sankcji państwa członkowskie zachowują kompetencję do dokonania wyboru sankcji, jakie uznają za odpowiednie. Jednakże państwa członkowskie są zobowiązane do wykonywania swych kompetencji z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, i w konsekwencji w poszanowaniu zasady proporcjonalności (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 W szczególności środki administracyjne i karne dozwolone przez prawo krajowe nie powinny wykraczać poza granice tego, co jest konieczne do realizacji uzasadnionych celów wyznaczonych przez to prawodawstwo (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Ponadto surowość sankcji powinna być odpowiednia do wagi objętych nimi naruszeń, co wymaga w szczególności zapewnienia rzeczywiście odstrasżającego skutku, przy jednoczesnym poszanowaniu ogólnej zasady proporcjonalności (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 39 O ile dokonanie oceny, czy w niniejszym przypadku, w odniesieniu do czynu zabronionego popełnionego przez K.M., sankcja obejmująca nie tylko grzywnę, ale także bezwzględny przepadek połowów oraz zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów narzędzi połowowych, jest proporcjonalna do realizacji uzasadnionego celu, któremu służy przewidziany w art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 850/98 zakaz dotyczący urządzeń sortujących, jest zadaniem sądu odsyłającego, o tyle Trybunał może dostarczyć temu sądowi wszelkich wskazówek interpretacyjnych opartych na prawie Unii, które umożliwią mu ustalenie, czy tak jest (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 W tym względzie należy zbadać, czy surowość sankcji przewidzianej w przepisach krajowych nie wykracza poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów badanych przepisów (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Ponadto, jak orzekł już Trybunał, należy w szczególności zweryfikować, czy osoby trudniące się rybołówstwem lub inną związaną z nim działalnością będą musiały liczyć się z poważnym prawdopodobieństwem wykrycia i odpowiedniego ukarania wszelkich naruszeń zasad wspólnej polityki rybołówstwa (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 37).
- 42 Co się tyczy celu realizowanego poprzez przewidziany w art. 32 rozporządzenia nr 850/98 zakaz dotyczący urządzeń sortujących, należy zauważyć, że ów przepis, zmierzający do zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne mające na celu ochronę niedojrzałych organizmów morskich, zakazuje posiadania lub używania na pokładzie statku takiego urządzenia, chyba że gwarantuje ono niezwłoczne zamrażanie złowionych zasobów i nie pozwala na wrzucanie organizmów morskich do morza. Zakaz przewidziany we wskazanym przepisie służy w szczególności zapobieganiu praktyce polegającej na zachowywaniu najbardziej rentownych gatunków i wyrzucaniu do morza innych gatunków w celu zwiększenia wartości połowów, czego zakazuje art. 19a tego rozporządzenia.
- 43 Celem art. 32 rozporządzenia nr 850/98 jest więc także, po pierwsze, zapobieganie sytuacjom, w których nie zgłasza się pewnych ilości wrzucanych do morza martwych ryb, które w związku z tym nie są uwzględniane przy określaniu poziomu wykorzystania kwot, co wiąże się z ryzykiem nadmiernych połowów, a po drugie, stopniowa eliminacja praktyki polegającej na wrzucaniu do morza niepożądanych zasobów morskich, które zostały złowione, w celu zapewnienia zrównoważenia działalności połowowej z punktu widzenia ochrony środowiska w dłuższej perspektywie czasowej.
- 44 Tymczasem bezwzględny przepadek połowów oraz zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów narzędzi połowowych może zniechęcać zainteresowane osoby do naruszania przewidzianego w art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 850/98 zakazu dotyczącego urządzeń sortujących poprzez pozbawienie tych osób niezgodnych z prawem zysków, które w przeciwnym wypadku mogłyby one osiągnąć, oraz możliwości dalszego korzystania z takich urządzeń.
- 45 Jeśli chodzi bowiem o przepadek połowów, jak podkreśliła Komisja Europejska w swych uwagach, skutkuje on pozbawieniem sprawców nienależnych korzyści gospodarczych wynikających z popełnionego naruszenia, czego sama grzywna nie jest w stanie zapewnić. Co się tyczy przypadku zakazanego lub niespełniającego przewidzianych prawem kryteriów urządzenia połowowego umieszczonego na pokładzie statku rybackiego w celu prowadzenia nielegalnej działalności, takiego jak urządzenie zakazane na podstawie art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 850/98, należy stwierdzić, że taki bezwzględny przepadek stanowi sankcję skuteczną i proporcjonalną do celu realizowanego poprzez naruszone przepisy.

- 46 W tym względzie należy zauważyć, że art. 90 ust. 6 rozporządzenia nr 1224/2009 stanowi, że przewidziane w nim kary mogą być stosowane w połączeniu z innymi karami lub środkami, w szczególności tymi, które opisano w art. 45 rozporządzenia nr 1005/2008. Tymczasem właśnie ten ostatni artykuł przewiduje w pkt 3 dodatkową sankcję w postaci konfiskaty narzędzi połowowych, połowów i produktów rybołówstwa objętych zakazem.
- 47 W niniejszym przypadku z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że nałożona na K.M. grzywna wynosi 500 EUR, podczas gdy połowy zgromadzone na pokładzie statku rybackiego miały wartość 344 000 EUR, a wartość niespełniającego przewidzianych prawem kryteriów urzędzenia połowowego została oszacowana na 55 000 EUR. Z uwag na piśmie przedstawionych przez Irlandię wynika również, że maksymalna kwota grzywien, jakie sądy mogą nałożyć w przypadku naruszenia takiego jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym, wynosi zgodnie z prawem irlandzkim 10 000 EUR, 20 000 EUR lub 35 000 EUR, w zależności od wielkości danego statku.
- 48 Gdyby grzywny te zostały nałożone jako jedyna sankcja za tego rodzaju naruszenie, nie mogłyby skutecznie pozbawić sprawców korzyści gospodarczych wynikających z popełnionych przez nich naruszeń. Sankcja taka nie byłaby zatem ani skuteczna, ani odstrasżająca.
- 49 W celu dokonania oceny proporcjonalności sankcji należy również wziąć pod uwagę stosunek między wysokością grzywny, jaka może zostać nałożona, a korzyścią gospodarczą wynikającą z popełnionego naruszenia, tak aby zniechęcić sprawców do popełniania takich naruszeń, a także, zgodnie z art. 90 ust. 3 rozporządzenia nr 1224/2009, wartość produktów rybołówstwa uzyskanych w wyniku dopuszczenia się poważnego naruszenia.
- 50 Ponadto jeżeli – tak jak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym – grzywna zostaje nałożona na kapitana statku rybackiego, który nie jest właścicielem tego statku, to sam właściciel mógłby, po pierwsze, nie odczuć żadnego skutku odstrasżającego wynikającego z tej sankcji, a po drugie, nadal czerpać korzyści gospodarcze z połowów uzyskanych z naruszeniem art. 32 rozporządzenia nr 850/98, a także posiadać i ewentualnie wykorzystywać zakazane przez ten przepis urządzenie.
- 51 Podobnie, z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, zgodnie z art. 28 ustawy z 2006 r. sankcję dostosowuje się do wagi czynu zabronionego ustalonej przez władze irlandzkie. Jak wyjaśnia Irlandia w swoich uwagach, sankcje zależą bowiem od charakteru czynu zabronionego, w tym od kwestii, czy jest on objęty postępowaniem uproszczonym, które jest postępowaniem toczącym się bez udziału ławy przysięgłych przed jednym sędzią, jak w wypadku czynów zabronionych o mniejszej wadze, czy też jego ściganie wymaga przedstawienia aktu oskarżenia i udziału ławy przysięgłych, co odnosi się do czynów zabronionych o większej wadze. W sytuacji gdy dana osoba została uznana za winną, przepadek zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów urzędzeń połowowych jest obowiązkowy w odniesieniu do niektórych wskazanych w tej ustawie naruszeń, przy czym sąd może jednak odstąpić od orzekania przepadku w odniesieniu do niektórych z tych naruszeń lub w przypadku pierwszego naruszenia. Sąd może również zastosować surowszą karę i cofnąć lub zawiesić przyznaną w odniesieniu do danego statku licencję.
- 52 W związku z tym, uwzględniając wagę naruszenia i cel realizowany poprzez art. 32 rozporządzenia nr 850/98, a także z zastrzeżeniem ustaleń dotyczących łącznego poziomu kar i kar dodatkowych wynikających z prawa irlandzkiego, których dokonanie należy do sądu odsyłającego, bezwzględny przepadek połowów i zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów narzędzi połowowych jest niezbędny do pozbawienia podmiotów odpowiedzialnych za naruszenia korzyści gospodarczych wynikających z ich popełnienia. Wydaje się również, że wywiera on skutek odstrasżający.

- 53 Sankcja taka jest zatem zgodna z kryteriami określonymi w art. 89 ust. 2 rozporządzenia nr 1224/2009, według których podmioty odpowiedzialne za naruszenia powinny być rzeczywiście pozbawiane korzyści ekonomicznych uzyskanych w wyniku dopuszczenia się tych naruszeń, a kary powinny umożliwiać wywarcie skutków proporcjonalnych do wagi naruszeń i skutecznie odstraszać od dopuszczania się tego rodzaju naruszeń przepisów.
- 54 Ponadto sąd krajowy powinien ocenić ewentualne niekorzystne skutki sankcji po stronie podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie, jeśli chodzi o jego uznane prawo do wykonywania zawodu, w myśl art. 89 ust. 2 rozporządzenia nr 1224/2009. W tym względzie w przedłożonych Trybunałowi uwagach na piśmie K.M. podnosi, że przypadek połowów i zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów narzędzi połowowych miałby bardzo poważne konsekwencje dla jego reputacji i przyszłości zawodowej, że naruszenie przepisów, o których mowa w niniejszej sprawie, w celu czerpania z tego korzyści nie było jego zamiarem i że nie dopuścił się on wcześniej innych czynów zabronionych. Do sądu krajowego należy jednak zbadanie tych okoliczności.
- 55 Należy ponadto przypomnieć, że chociaż w art. 90 ust. 1 rozporządzenia nr 1224/2009 wymieniono pewne kryteria, które właściwe organy państwa członkowskiego mogą uwzględnić przy ocenie wagi naruszenia, to jednak przepis ten należy interpretować w związku z motywem 39 tego rozporządzenia, który stanowi, że owe kryteria mają na celu ustalenie kar o charakterze odstrasającym. Natomiast z uwagi na rodzaj rozpatrywanych sankcji i w braku wskazówek w tym zakresie w treści tego rozporządzenia należy przypomnieć, że wymóg proporcjonalności, który muszą spełniać sankcje wprowadzane przez państwa członkowskie, nie oznacza, że przy stosowaniu wspomnianego art. 90 ust. 1 organy te powinny uwzględniać konkretne i szczególne okoliczności każdego przypadku ani że mają one obowiązek wziąć pod uwagę okoliczność, iż naruszenie popełniono umyślnie lub nie po raz pierwszy (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, pkt 28, 29).
- 56 W świetle powyższych rozważań na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, że art. 89 i 90 rozporządzenia nr 1224/2009, w świetle zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 49 ust. 3 karty, należy – z zastrzeżeniem ustaleń, których dokonanie jest zadaniem sądu odsyłającego – interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one przepisowi prawa krajowego, który w ramach sankcji za naruszenie art. 32 rozporządzenia nr 850/98 przewiduje nie tylko nałożenie grzywny, ale również bezwzględny przypadek znalezionych na pokładzie danego statku połowów oraz zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów narzędzi połowowych.

W przedmiocie kosztów

- 57 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuły 89 i 90 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006, w świetle zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy – z zastrzeżeniem ustaleń, których dokonanie jest zadaniem sądu odsyłającego – interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się

one przepisowi prawa krajowego, który w ramach sankcji za naruszenie art. 32 rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98 z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 227/2013 z dnia 13 marca 2013 r., przewiduje nie tylko nałożenie grzywny, ale również bezwzględny przepadek znalezionych na pokładzie danego statku połowów oraz zakazanych lub niespełniających przewidzianych prawem kryteriów narzędzi połowowych.

Podpisy