



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 12 lipca 2018 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rybołówstwa – Rozporządzenie (UE) nr 1380/2013 – Artykuł 16 ust. 6 oraz art. 17 – Przydział uprawnień do połowów – Ustawodawstwo krajowe przewidujące metodę opartą na obiektywnych i przejrzystych kryteriach – Nierówne warunki konkurencji między podmiotami danego sektora – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 16 i 20 – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Równość traktowania – Proporcjonalność

W sprawie C-540/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny, Litwa) postanowieniem z dnia 17 października 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 25 października 2016 r., w postępowaniu:

„Spika” UAB,

„Senoji Baltija” AB,

„Stekutis” UAB,

„Prekybos namai Aistra” UAB

przeciwko

Žuvininkystės tarnyba prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos,

przy udziale:

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija,

„Sedija” BUAB,

V. Malinausko gamybinė-komercinė firma „Stilma”,

„Starkis” UAB,

„Banginis” UAB,

„Baltijos šprotai” UAB,

„Monistico” UAB,

* Język postępowania: litewski.

„Ramsun” UAB,
„Rikneda” UAB,
„Laivité” AB,
„Baltijos jūra” UAB,
„Baltlanta” UAB,
„Grinvita” UAB,
„Strimelé” UAB,
„Baltijos žuvys” BUAB,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça (sprawozdawca), prezes izby, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu „Banginis” UAB przez E. Bernotasa, L. Sesickasa i J. Poderisa, advokatę,
- w imieniu rządu litewskiego przez D. Kriaučiūnasa i G. Taluntytę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez S. Jiménez Garcíę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa, S. Horrenbergera i E. de Moustier, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Jokubauskaitę i A. Stobiecką-Kuik, działające 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 wykładni art. 2 ust. 5 lit. c), art. 16 ust. 6 i art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE)

nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013, L 354, s. 22) jak również art. 16 i 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

- 2) Wniosek ten został złożony w ramach sporu między „Spika” UAB, „Senoji Baltija” AB, „Stekutis” UAB oraz „Prekybos namai Aistra” UAB (zwanymi dalej łącznie „Spika i in.”), czterema litewskimi podmiotami gospodarczymi z sektora rybnego, a Žuvininkystės tarnyba prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos (służby ds. rybołówstwa przy ministerstwie rolnictwa, Litwa, zwaną dalej „służbą ds. rybołówstwa”) w przedmiocie przyznania przez tę służbę indywidualnych uprawnień do połowów dodatkowych na Morzu Bałtyckim w roku 2015.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3) Artykuł 2 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia nr 1380/2013 w odniesieniu do celów wspólnej polityki rybołówstwa stanowi:

„1. [Wspólna polityka rybołówstwa] zapewnia, aby działalność połowowa i w zakresie akwakultury była zrównoważona środowiskowo w perspektywie długoterminowej oraz zarządzana w sposób spójny z celami w zakresie osiągnięcia korzyści ekonomicznych, społecznych i w dziedzinie zatrudnienia oraz przyczyniania się do dostępności dostaw żywności.

2. [Wspólna polityka rybołówstwa] stosuje wobec zarządzania rybołówstwem podejście ostrożnościowe i ma na celu zapewnienie, aby eksploatacja żywych zasobów morza odbudowywała i zachowywała populacje poławianych gatunków powyżej poziomów pozwalających uzyskać maksymalny podtrzymywalny połów.

[...]

5. [Wspólna polityka rybołówstwa] w szczególności:

[...]

c) zapewnia warunki dla rentownego i konkurencyjnego sektora połowowego i przetwórczego oraz działalności na łądzie związanej z połowami;

d) zapewnia środki dostosowania zdolności połowowej flot do poziomów uprawnień do połowów spójnych z ust. 2, mając na uwadze rentowność flot bez nadmiernego eksploatowania żywych zasobów morza;

[...]

f) przyczynia się do odpowiedniego poziomu życia osób zależnych od działalności połowowej, z uwzględnieniem przybrzeżnego rybołówstwa i aspektów społeczno-ekonomicznych;

[...]

i) promuje przybrzeżną działalność połowową przy uwzględnieniu aspektów społeczno-ekonomicznych;

[...]”.

4 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki”, stanowi w ust. 1:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

- 4) »statek rybacki« oznacza każdy statek wyposażony do prowadzenia komercyjnej eksploatacji żywych zasobów morza lub wyposażony w sieć pułapkową na tuńczyka błękitnopłetwego;
- 5) »unijny statek rybacki« oznacza statek rybacki pływający pod banderą państwa członkowskiego i zarejestrowany w Unii;

[...]

- 30) »podmiot gospodarczy« oznacza osobę fizyczną lub prawną, która prowadzi lub posiada przedsiębiorstwo wykonujące działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i sieci sprzedaży detalicznej produktów rybołówstwa i akwakultury;

[...]”.

5 Artykuł 16 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Uprawnienia do połowów”, stanowi w ust. 6:

„Każde państwo członkowskie decyduje o tym, w jaki sposób przydzielone mu uprawnienia do połowów, które nie podlegają systemowi przekazywalnych koncesji połowowych, można przydzielać statkom pływającym pod jego banderą, na przykład przez stworzenie indywidualnych uprawnień do połowów. Państwo członkowskie informuje Komisję o metodzie przydziału”.

6 Artykuł 17 tego samego rozporządzenia stanowi, co następuje:

„Przy przydzielaniu uprawnień do połowów dostępnych państwom członkowskim, o którym mowa w art. 16, państwa członkowskie stosują przejrzyste i obiektywne kryteria, między innymi kryteria o charakterze środowiskowym, społecznym i ekonomicznym. Kryteria, które mają być stosowane, mogą obejmować między innymi wpływ połowów na środowisko, historię zgodności, wkład w lokalną gospodarkę i historyczne poziomy połowów. W ramach przydzielonych im uprawnień do połowów państwa członkowskie dążą do stworzenia zachęt dla statków rybackich wyposażonych w selektywne narzędzia połowowe lub stosujących techniki połowu o ograniczonym wpływie na środowisko, np. dzięki mniejszemu zużyciu energii lub niewielkim zniszczeniom siedlisk”.

Prawo litewskie

7 Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymas (litewska ustawa o rybołówstwie) w brzmieniu zmienionym ustawą nr XII-1523 z dnia 23 grudnia 2014 r., która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2015 r. (zwana dalej „ustawą o rybołówstwie”) ma w szczególności na celu wdrożenie do prawa krajowego rozporządzenia nr 1380/2013. Artykuł 17¹ tej ustawy określa ogólne zasady podziału uprawnień do połowów na morzu Bałtyckim.

8 Artykuł 17¹ ust. 1 ustawy o rybołówstwie przewiduje sposób określania przydziału indywidualnych uprawnień do połowów na rzecz podmiotów dysponujących statkiem rybackim pod banderą litewską. Zgodnie z tym przepisem należy w tym celu, w odniesieniu do każdego podmiotu gospodarczego, wyliczyć średnią jego połowów różnych analizowanych gatunków ryb w okresie trzech lat kalendarzowych, wybranych przez podmiot gospodarczy z siedmiu ostatnich lat kalendarzowych (zwaną dalej „danymi historycznymi”).

- 9 Na podstawie art. 17¹ ust. 4 tej ustawy przyznane podmiotowi gospodarczemu uprawnienia do połowów indywidualnych odpowiadają danym historycznym, które mogą być zmniejszone lub powiększone w zależności od następujących kryteriów:
- dane historyczne zwiększa się o 0,1% dla każdego wyrażonego w procentach udziału produktów rybołówstwa danych gatunków sprzedawanych na terytorium Litwy, obliczonego w odniesieniu do wszystkich produktów rybołówstwa tego gatunku złowionych przez podmiot gospodarczy w trakcie lat referencyjnych;
 - w celu uwzględnienia ograniczonego wpływu zawodowej działalności połowowej prowadzonej przez podmiot gospodarczy na środowisko dane historyczne zwiększa się o 5%, jeżeli wykorzystywane są profesjonalne narzędzia i techniki połowowe, które zapewniają poszanowanie naturalnych siedlisk, oraz o 5% w odniesieniu do statków rybackich, które są mniej zanieczyszczające i zużywają mniej energii;
 - dane historyczne zmniejsza się o 2% za każde poważne wykroczenie popełnione w okresie referencyjnym i o 0,5% za każde niezakwalifikowane jako poważne naruszenie przepisów regulujących zawodowe rybołówstwo.
- 10 Zgodnie z art. 17¹ ust. 6 tej ustawy podmiot gospodarczy nie może samodzielnie posiadać więcej niż 40% uprawnień do połowów przydzielonych Republice Litewskiej w odniesieniu do danych gatunków ryb.
- 11 Artykuł 17¹ ust. 7 i 8 tej samej ustawy przewiduje przydział indywidualnych uprawnień do połowów w drodze aukcji. Po odjęciu uprawnień do połowów przeznaczonych dla łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego pozostała część indywidualnych uprawnień do połowów przyznanych Republice Litewskiej na koniec przydziału na podstawie danych historycznych, którego pozostała część musi wynosić mniej niż 5% tych uprawnień, przyznaje się w drodze aukcji podmiotom gospodarczym płynącym pod banderą Litwy, pod warunkiem że nie jest przekroczona maksymalna zdolność połowowa ustalona przez ministerstwo rolnictwa na danym obszarze geograficznym.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 12 Z postanowienia odsyłającego wynika, że zgodnie z protokołem z posiedzenia, które odbyło się w dniu 11 marca 2015 r., Zvejybos Baltijos jurije kvotu skyrimo komisija (komisja ds. przydziału uprawnień do połowów na Morzu Bałtyckim, Litwa), powołana mocą decyzji nr VI-24 z dnia 18 marca 2013 r. wydanej przez dyrektora służby ds. rybołówstwa (zwana dalej „komisją ds. przydziału uprawnień”), przyznała dodatkowe indywidualne uprawnienia do połowów podmiotom gospodarczym, które złożyły wniosek w tym celu zgodnie z następującym podziałem:
- „Banginis” UAB: 175 ton śledzia i 252 tony szprota;
 - „Grinvita” UAB: 29 ton śledzia i 49 ton szprota;
 - „Baltlanta” UAB: 23 tony śledzia i 16 ton szprota oraz
 - „Baltijos šprotai” UAB: 202 tony śledzia i 285 ton szprota.
- 13 Spika i in. zakwestionowały zgodność z prawem przydziału dodatkowych uprawnień do połowów śledzia i szprota i wystąpiły do Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalnego sądu administracyjnego w Wilnie, Litwa) w celu stwierdzenia nieważności ww. protokołu, argumentując, że indywidualne uprawnienia do połowów przyznane Grinvita, Baltlanta, Banginis i Baltijos šprotai nie miały podstawy prawnej.

- 14 Wyrokiem z dnia 6 listopada 2015 r. sąd ten oddalił skargę złożoną przez Spika i in.. Wystąpiły one następnie do sądu odsyłającego, Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (najwyższego sądu administracyjnego, Litwa) z odwołaniem mającym na celu uchylenie wyroku wydanego w pierwszej instancji i wydaniem nowej decyzji uwzględniającej ich żądania.
- 15 Sąd odsyłający podkreśla, po pierwsze, że ustawa o rybołówstwie wdraża w szczególności rozporządzenie nr 1380/2013 i stwierdza, że na podstawie tej ustawy podmioty gospodarcze nie są traktowane na równych zasadach, gdy chodzi o przyznawanie uprawnień do połowów. W takich okolicznościach i przy braku obiektywnego uzasadnienia dyskryminacja niektórych podmiotów gospodarczych stanowiłaby naruszenie litewskich konstytucyjnych zasad wolnej konkurencji i równego traktowania.
- 16 Po drugie, sąd ten zastanawia się, czy uprawnienia dyskrecjonalne przyznane państwom członkowskim na podstawie art. 16 ust. 6 rozporządzenia nr 1380/2013 umożliwiają tym państwom ustanowienie kryteriów przyznawania uprawnień do połowów prowadzących do stworzenia nierównych warunków dla podmiotów gospodarczych konkurujących ze sobą o uzyskanie takich uprawnień.
- 17 Sąd ten jest zdania, że owe uprawnienia dyskrecjonalne nie są nieograniczone, ponieważ art. 17 tego rozporządzenia stanowi, że państwa członkowskie muszą przyjąć przejrzyste i obiektywne kryteria, w tym kryteria dotyczące ochrony środowiska, o charakterze społecznym i ekonomicznym. Ścisłej rzecz ujmując, zadaje sobie, po pierwsze, pytanie o to, czy przepisy krajowe, takie jak ustawa o rybołówstwie, które określają metodę przydzielania indywidualnych uprawnień do połowów, opartą głównie na danych historycznych dotyczących wielkości połowów i które jako takie mogą stworzyć wspomniane warunki nierówności, można uznać za „obiektywne”. Po drugie, sąd odsyłający zastanawia się, czy ograniczenia konkurencji wynikające z zastosowania tej metody są niezgodne z prawem Unii, nawet jeżeli ta metoda spełnia przesłanki obiektywności i przejrzystości, o których mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1380/2013.
- 18 Po trzecie, sąd odsyłający wskazuje, że państwo członkowskie, które wdraża przepisy prawa Unii, jest zobowiązane do poszanowania karty. W związku z tym kwestionuje ona, czy art. 16 i 20 tego aktu, dotyczące swobody przedsiębiorczości i zasady równości wobec prawa, stoją na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie przyjmowało metodę przydziału kwot połowowych, która umieszczałaby podmioty gospodarcze w nierównych warunkach w celu uzyskania uprawnień do połowów, nawet jeżeli ta metoda byłaby oparta na kryteriach, o których mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1380/2013.
- 19 Po czwarte, wreszcie, mając na względzie konkurencyjne cele wspólnej polityki rybołówstwa, sąd ten zmierza do ustalenia, czy art. 2 ust. 5 lit. c) rozporządzenia nr 1380/2013 należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on państwom członkowskim wyboru metody przydzielania kwot połowowych, która prowadzi do nierównych warunków dla konkurujących podmiotów gospodarczych w celu uzyskania większej ilości uprawnień do połowów, nawet jeśli metoda ta opiera się na przejrzystym i obiektywnym kryterium.
- 20 W tych okolicznościach Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 17 i art. 2 ust. 5 lit. c) rozporządzenia [nr 1380/2013] należy w świetle art. 16 i 20 [karty] interpretować w taki sposób, że w sytuacji gdy państwo członkowskie korzysta z przyznanych mu w art. 16 ust. 6 tego rozporządzenia uprawnień dyskrecjonalnych, nie może ono zastosować przy tym takiej metody przydziału uprawnień do połowów, która – pomimo że została oparta na obiektywnym i przejrzystym kryterium – pociąga za sobą nierówność warunków konkurowania, przez prowadzące działalność gospodarczą w tej dziedzinie podmioty, o większe możliwości połowowe?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 21 Banginis podnosi, że Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na postawione mu pytanie. W opinii tej spółki prawo Unii nie znajduje zastosowania w sporze głównym, ponieważ Republika Litewska, przyjmując metodę przyznawania indywidualnych uprawnień do połowów, nie wdraża prawa Unii, ale wykonuje wyłączną kompetencję.
- 22 Aby określić, czy uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa Unii, należy między innymi zbadać, czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 marca 2014 r., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, pkt 25).
- 23 Tymczasem państwa członkowskie, przyjmując metodę przyznawania przydzielonych im uprawnień do połowów, wykonują kompetencję, która jest im wyraźnie przyznana w ramach wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa przez przepis prawa Unii, a mianowicie art. 16 ust. 6 rozporządzenia nr 1380/2013.
- 24 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przyjmując metodę przyznawania uprawnień do połowów statkom pływającym pod banderą litewską, Republika Litewska wdrożyła prawo Unii. Trybunał jest zatem właściwy do udzielenia odpowiedzi na postawione mu pytanie.

Co do istoty sprawy

- 25 Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 16 ust. 6 i art. 17 rozporządzenia nr 1380/2013, jak również art. 16 i 20 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, takim jak te w postępowaniu głównym, w drodze których przyjmuje ono metodę przydziału uprawnień do połowów, która może stanowić podstawę nierównego traktowania między podmiotami gospodarczymi posiadającymi statki rybackie pod banderą tego państwa.
- 26 W celu udzielania odpowiedzi na to pytanie należy ustalić po pierwsze, czy metoda przydziału uprawnień do połowów, taka jak ta w postępowaniu głównym spełnia przesłanki określone w art. 17 rozporządzenia nr 1380/2013.
- 27 Zgodnie z art. 16 ust. 6 tego rozporządzenia każde państwo członkowskie decyduje o sposobie przydzielania uprawnień do połowów statkom pływającym pod jego banderą. W tym względzie z orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do art. 20 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. 2002, L 358, s. 59 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 5, s. 460), który stanowi odpowiednik art. 16 ust. 6 rozporządzenia nr 1380/2013, że państwa członkowskie przy wdrażaniu tego ostatniego rozporządzenia dysponują uprawnieniami dyskrecjonalnymi (zob. podobnie postanowienie z dnia 5 maja 2009 r., Atlantic Dawn i in./Komisja, C-372/08 P, niepublikowane, EU:C:2009:287, pkt 41).
- 28 Tymczasem w ramach wykonywania tych uprawnień państwa członkowskie są zobowiązane, zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 1380/2013, do stosowania „przejrzystych i obiektywnych” kryteriów.

- 29 W niniejszej sprawie Republika Litewska postanowiła przydzielić przyznane jej uprawnienia do połowów przy zastosowaniu metody opartej głównie na kryterium „badania połowów”. Zgodnie z tym kryterium większość tych uprawnień do połowów przydzielana jest na podstawie średniej wielkości połowów gatunków ryb dokonanych przez podmiot gospodarczy w ciągu trzech lat kalendarzowych wybranych przez operatora w ostatnich siedmiu latach kalendarzowych.
- 30 Kryterium to jest wyraźnie wymienione w art. 17 rozporządzenia nr 1380/2013 w wykazie tych, które państwa członkowskie mogą wykorzystać do przydziału przyznanych im uprawnień do połowów. Ponadto wspomniane kryterium jest przedmiotem przepisu prawnego, a mianowicie art. 17¹ ustawy o rybołówstwie, który odnosząc się do danych historycznych konkretnych podmiotów gospodarczych opiera się na obiektywnych, wymiernych i weryfikowalnych przez właściwe organy elementach.
- 31 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że metoda przyznawania uprawnień do połowów, taka jak ta w postępowaniu głównym, spełnia przesłanki przejrzystości i obiektywności, o których mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1380/2013.
- 32 Po drugie, należy ustalić, czy przyjęcie takiej metody przyznawania uprawnień prowadzi do naruszenia art. 16 i 20 karty, w przypadku gdy metoda ta skutkuje bardziej korzystnymi warunkami dla podmiotów gospodarczych dysponujących danymi historycznymi odnośnie do rejestrów połowów (zwanym dalej „podmiotami historycznymi”) ze szkodą dla podmiotów, które nie dysponują takimi danymi historycznymi i które chcą wejść na rynek rybołówstwa lub zwiększyć swoją produkcję (zwanym dalej „podmiotami niehistorycznymi”).
- 33 Zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Trybunał i które sąd odsyłający powinien sprawdzić, podczas gdy podmioty historyczne mogą uzyskać uprawnienia do połowów jedynie poprzez przekazanie ich rejestrów połowów właściwym organom, w przypadku podmiotów niehistorycznych uprawnienia do połowów przydziela się w zależności od salda kwot przydzielonych Republice Litewskiej po dokonaniu przydziałów zgodnie z danymi historycznymi. Taki sposób przyznawania uprawnień mógłby zatem z jednej strony naruszać swobodę przedsiębiorczości podmiotów niehistorycznych, ograniczając ich prawo do działania na danym rynku, a z drugiej strony prowadzić do nieuzasadnionych nierówności w traktowaniu między różnymi kategoriami podmiotów gospodarczych.
- 34 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 16 karty wolność prowadzenia działalności gospodarczej jest uznana na podstawie prawa Unii. Ochrona przyznana przez wspomniany artykuł obejmuje swobodę prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej, swobodę umów i wolną konkurencję (wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 25).
- 35 Odnośnie do art. 20 karty ustanawia on ogólną w prawie Unii zasadę równego traktowania, która wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 5 lipca 2017 r., Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, pkt 30).
- 36 Tymczasem z art. 52 ust. 1 karty wynika, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i muszą szanować istotę wspomnianych praw i wolności. Ponadto z zastrzeżeniem poszanowania zasady proporcjonalności takie ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- 37 W niniejszej sprawie jest bezsporne, jak wskazano w pkt 30 niniejszego wyroku, że metoda przyznawania uprawnień do połowów, o której mowa w postępowaniu głównym, została przewidziana w ustawie, a mianowicie w ustawie o rybołówstwie.

- 38 Ponadto ustawa ta ustanawia z jednej strony mechanizm aukcji umożliwiający podmiotom niehistorycznym nabywanie nieprzydzielonych uprawnień do połowów na podstawie pozostałego salda kwot przyznanych Republice Litewskiej po dokonaniu przydziałów w oparciu o dane historyczne. Ponadto wspomniana ustawa ogranicza do 40% możliwości połowowe dla danego gatunku ryb, które można przyznać każdemu z podmiotów. W związku z tym będąca przedmiotem postępowania głównego metoda przyznawania uprawnień, ponieważ nie pociąga ona za sobą całkowitego zamknięcia danego rynku, nie narusza zasadniczej treści wolności zagwarantowanej przez art. 16 karty.
- 39 Z drugiej strony ustawa o rybołówstwie nie wywołuje skutków w postaci podważenia zasady równego traktowania i przewiduje w szczególności, w art. 17¹ ust. 4, przepisy uwzględniające szczególne sytuacje, w których operatorzy mogą się znaleźć. W związku z tym metoda ta uwzględnia również zasadniczą treść praw, które różne kategorie podmiotów gospodarczych wywodzą z art. 20 karty.
- 40 Tymczasem należy jeszcze zbadać, czy takie ograniczenia swobód, o których mowa w art. 16 i 20 karty, spełniają cel leżący w ogólnym interesie Unii i, w razie odpowiedzi twierdzącej, czy są zgodne z zasadą proporcjonalności.
- 41 W odniesieniu do kwestii, czy przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego przyczyniają się do realizacji ogólnego interesu Unii, należy zauważyć, że określają one uprawnienia do połowów dla statków pływających pod banderą litewską, regulując w ten sposób dostęp do łowiska. W związku z powyższym wspomniane środki są uzasadnione celem wspólnej polityki rybołówstwa, o której mowa w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013, dla zapewnienia trwałej działalności w zakresie rybołówstwa i akwakultury w perspektywie długoterminowego planu ochrony środowiska.
- 42 Ponadto należy stwierdzić, że sposób przydziału uprawnień do połowów rozpatrywany w postępowaniu głównym, oparty zasadniczo na danych historycznych, ma na celu zapewnienie, aby owe uprawnienia były w pierwszej kolejności przyznawane podmiotom posiadającym flotę statków, których zdolność połowowa jest zasadniczo odpowiednia z punktu widzenia wielkości połowów odpowiadających wspomnianym uprawnieniom. W tych okolicznościach metoda ta jest uzasadniona celem wspólnej polityki rybołówstwa, o której mowa w art. 2 ust. 5 lit. d) rozporządzenia nr 1380/2013, a także zgodnie z tym przepisem umożliwia ona utrzymanie rentowności flot.
- 43 Ponadto przyjęcie takiej metody przyznawania uprawnień jest również uzasadnione celem społeczno-gospodarczym określonym w art. 2 ust. 5 lit. f) rozporządzenia nr 1380/2013 w zakresie, w jakim zachowanie rentowności ekonomicznej floty umożliwia operatorom historycznym kontynuowanie działalności na danym rynku, a tym samym zapewnia odpowiedni poziom życia tym podmiotom, które są uzależnione od działalności połowowej.
- 44 Skoro przepisy krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego mają na celu realizację celów wspólnej polityki rybołówstwa, takie jak te określone w rozporządzeniu nr 1380/2013, to zatem należy stwierdzić, że odpowiadają one zamierzonemu celowi interesu ogólnego uznanemu przez Unię w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty.
- 45 Następnie należy zbadać, czy ograniczenia nałożone przez takie przepisy są zgodne z zasadą proporcjonalności w zakresie, w jakim są w stanie osiągnąć zamierzone przez nie cele i nie wykraczają poza granice tego, co jest konieczne do ich osiągnięcia.
- 46 Prawdą jest, że w niniejszym przypadku do sądu odsyłającego należy zbadanie, na podstawie ogólnej oceny wszystkich istotnych okoliczności prawnych i faktycznych, czy przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego spełniają przesłanki przedstawione w poprzednim punkcie. Niemniej jednak do Trybunału należy dostarczenie w tym celu wszystkich wskazówek dotyczących wykładni prawa Unii, które pozwolą temu sądowi na wydanie orzeczenia (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 52).

- 47 Jeżeli chodzi o kwestię, czy przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego są w stanie osiągnąć zamierzone przez nie cele interesu ogólnego, należy zauważyć, że za sprawą przewidzianej w nich metody przydziału uprawnień do połowów przepisy te umożliwiają w szczególności zapobieganie nadmiernej eksploatacji żywych zasobów morskich oraz utrudnieniu albo przerwaniu odnawiania tych zasobów. Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że dane historyczne wzrastają o 5%, w wypadku gdy podmioty stosują techniki połowowe, które pozwalają na ochronę siedlisk naturalnych, lub nawet o dodatkowe 5%, gdy wspomniane podmioty gospodarcze używają statków rybackich, które emitują mniej zanieczyszczeń środowiska i zużywają mniej energii.
- 48 W tych okolicznościach analizowane przepisy krajowe są w stanie zagwarantować zrównoważony środowiskowo charakter działalności połowowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013.
- 49 Należy dodać, że uwzględnienie historycznych danych dotyczących połowów wynikających z zastosowania metody przydziału, o której mowa w postępowaniu głównym, pozwala podmiotom historycznym na to, że mogą one w przyszłości liczyć na uprawnienia do połowów stosunkowo stabilne pod względem wielkości w porównaniu z poprzednimi latami. W związku z tym operatorzy ci mogą z jednej strony amortyzować często znaczące inwestycje poczynione w celu prowadzenia działalności na danym rynku, a z drugiej strony zaplanować działania niezbędne do zapewnienia utrzymania wydajności posiadanej floty.
- 50 W związku z tym przepisy krajowe analizowane w postępowaniu głównym oraz przewidziana w nich metoda przyznawania uprawnień do połowów są również odpowiednie do zapewnienia realizacji celów społeczno-gospodarczych leżących u podstaw art. 2 ust. 5 lit. d) i f) rozporządzenia nr 1380/2013.
- 51 Odnośnie do kwestii, czy ta metoda pociąga za sobą ograniczenia wolności określonych w art. 16 i 20 karty, które wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów realizowanych przez ustawodawstwo krajowe będące przedmiotem postępowania głównego, to z postanowienia odsyłającego przede wszystkim wynika, że, po pierwsze, dane historyczne mogą przedstawiać wyższe albo niższe wartości w zależności od pewnych kryteriów, w szczególności o charakterze środowiskowym lub przyczyniające się do rozwoju lokalnej gospodarki. Ponadto sąd odsyłający zauważa, że dane historyczne zmniejsza się odpowiednio o 2% lub 0,5% za każde, odpowiednio, poważne lub drobne naruszenie popełnione w latach referencyjnych, o których mowa w art. 17¹ ust. 1 ustawy o rybołówstwie.
- 52 Po drugie, podmiot historyczny nie może posiadać więcej niż 40% uprawnień do połowów przydzielonych Republice Litewskiej w odniesieniu do danego gatunku ryb.
- 53 Wreszcie, jak wskazano w pkt 38 niniejszego wyroku, część uprawnień do połowów, która nie została przyznana w pierwszej kolejności podmiotom historycznym i która musi stanowić co najmniej 5% całości uprawnień do połowów przyznanych Republice Litewskiej, jest przyznawana w drodze aukcji innym operatorom posiadającym statek rybacki pływający pod banderą litewską.
- 54 W tych okolicznościach analizowana w postępowaniu głównym metoda przyznawania uprawnień do połowów nie tylko nie prowadzi do zastrzeżenia uprawnień do połowów wyłącznie dla historycznych podmiotów gospodarczych w zależności od danych historycznych tych podmiotów, ale ponadto umożliwia wzięcie tych danych na podstawie pewnej liczby obiektywnych elementów.
- 55 W związku z tym metoda przyznawania uprawnień do połowów nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów interesu ogólnego realizowanych przez przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego, a w konsekwencji nie narusza zasady proporcjonalności.

- 56 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, na zadane pytanie należy udzielić odpowiedzi, że art. 16 ust. 6 i art. 17 rozporządzenia nr 1380/2013 oraz art. 16 i 20 karty należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one przepisom państwa członkowskiego, takim jak te będące przedmiotem postępowania głównego, w drodze których państwo to przyjmuje metodę przydziału uprawnień do połowów, która – pomimo że została oparta na obiektywnym i przejrzystym kryterium – może pociągać za sobą nierówne traktowanie między podmiotami posiadającymi statki rybackie pływające pod banderą tego państwa, pod warunkiem że metoda ta realizuje co najmniej jeden cel interesu ogólnego spośród uznanych przez Unię i przestrzega zasady proporcjonalności.

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 (piąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 16 ust. 6 i art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE, jak również art. 16 i 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one przepisom państwa członkowskiego, takim jak te będące przedmiotem postępowania głównego, w drodze których państwo to przyjmuje metodę przydziału uprawnień do połowów, która – pomimo że została oparta na obiektywnym i przejrzystym kryterium – może pociągać za sobą nierówne traktowanie między podmiotami posiadającymi statki rybackie pływające pod banderą tego państwa, pod warunkiem że metoda ta realizuje co najmniej jeden cel interesu ogólnego spośród uznanych przez Unię i przestrzega zasady proporcjonalności.

Podpisy