



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

13. juuni 2018^{*i}

Eelotsusetaotlus – Ühine kalanduspoliitika – Määrus (EL) nr 1380/2013 – Artikkel 11 –
Mere bioloogiliste ressursside kaitse – Keskkonnakaitse – Looduslike elupaikade ning loodusliku
loomastiku ja taimestiku kaitse – Euroopa Liidu ainupädevus

Kohtuasjas C-683/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgericht Köln'i (Kölni halduskohus, Saksamaa)
29. novembri 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse
27. detsembril 2016, menetluses

Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV

versus

Bundesrepublik Deutschland,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen, kohtunikud J. Malenovský (ettekandja), M. Safjan, D. Šváby ja
M. Vilaras,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikku menetlust ja 22. novembri 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV,
esindajad: *Rechtsanwalt* R. Nebelsieck ja *Rechtsanwalt* K. Fock,
- Bundesamt für Naturschutz, esindaja: *Rechtsanwalt* W. Ewer,
- Saksamaa valitsus, esindaja: T. Henze,
- Hispaania valitsus, esindaja: S. Jiménez García,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes ja M. Figueiredo,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

– Euroopa Komisjon, esindajad: F. Moro, M. Morales Puerta ja B. Bertelmann,
olles 25. jaanuari 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1380/2013 ühise kalanduspoliitika kohta, millega muudetakse nõukogu määruseid (EÜ) nr 1954/2003 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2371/2002 ja (EÜ) nr 639/2004 ning nõukogu otsus 2004/585/EÜ (ELT 2013, L 354, lk 22), artiklit 11.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV (Saksa looduskaitseühing – Saksa looduskaitse ja keskkonnaühingute katusorganisatsioon, edaspidi „Saksa looduskaitseühing“) ja Bundesamt für Naturschutz'i (föderaalne looduskaitseamet, Saksamaa) vahel viimase otsuse üle, millega jäeti rahuldamata Saksa looduskaitseühingu taotlus keelata merealadel „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ ja „Pommersche Bucht“ kalapüük, kasutades põhjapüügivahendeid ning merepõhja kinnitatud püügivõrke.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 10. detsembril 1982 Montego Bays alla kirjutatud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon (edaspidi „Montego Bay konventsioon“) jõustus 16. novembril 1994. Konventsioon kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 23. märtsi 1998. aasta otsusega 98/392/EÜ (EÜT 1998, L 179, lk 1; ELT eriväljaanne 04/03, lk 260).
- 4 Montego Bay konventsiooni artikli 91 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:
„[...] Laeval on selle riigi riikkondsus, kelle lipu all tal on õigus sõita. Nimetatud riigi ja laeva vahel peab olema tegelik seos.“
- 5 Konventsiooni artiklis 94 „Lipuriigi kohustused“ on sätestatud:
„1. Riik teostab oma lipu all sõitvate laevade haldus-, tehnilistes ja sotsiaalküsimustes oma jurisdiktsiooni ja kontrolli.
2. Iga riik:
a) peab registrit, mis sisaldab tema lipu all sõitvate laevade nimesid ja muid andmeid, välja arvatud laevad, millele nende väiksuse tõttu ei kohaldata üldtunnustatud rahvusvahelisi eeskirju,
[...]"

Liidu õigus

Määrus nr 1380/2013

- 6 Määruse nr 1380/2013 põhjenduses 25 on märgitud:

„Euroopa Parlamendi ja nõukogu [30. novembri 2009. aasta] direktiiviga 2009/147/EÜ [loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7)], nõukogu [21. mai 1992. aasta] direktiiviga 92/43/EMÜ [looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102)] ning [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. aasta] direktiiviga 2008/56/EÜ [millega kehtestatakse ühenduse merekeskkonnapoliitika-alane tegevusraamistik (merestrategia raamdirektiiv) (ELT 2008, L 164, lk 19)] pannakse liikmesriikidele teatavad kohustused vastavalt erikaitsealade ja merekaitsealade suhtes. Sellised meetmed võivad nõuda meetmete võtmist ühise kalanduspoliitika raames. Seetõttu on asjakohane lubada liikmesriikidel võtta oma suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes selliseid kaitsemeetmeid, mis on vajalikud, et täita nimetatud liidu õigusaktidest tulenevaid riigi kohustusi, kui sellised meetmed ei mõjuta teiste liikmesriikide kalandushuve. Kui sellised meetmed võivad mõjutada teiste liikmesriikide kalandushuve, tuleks nende meetmete vastuvõtmise õigus anda komisjonile ja asjaomaste liikmesriikide vahel tuleks kasutada piirkondlikku koostööd.“

- 7 Määruse artikli 4 „Mõisted“ lõike 1 punktis 20 on sätestatud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:[...]

20) „tehniline meede“ – meede, millega reguleeritakse väljapüügi liigilist koostist ja suuruse järgi jaotumist ning püügitegevuse mõju ökosüsteemi osadele, kehtestades püüniste kasutamise ja ehituse tingimused ning püügipiirkondadele juurdepääsu piirangud.“

- 8 Nimetatud määruse artikli 6 „Üldsätted“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Artiklis 2 sätestatud ühise kalanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks seoses mere bioloogiliste ressursside kaitse ja säästva kasutamisega võtab liit vastu artiklis 7 sätestatud kaitsemeetmed.“

- 9 Määruse artiklis 7 „Kaitsemeetmete liigid“ on sätestatud:

„1. Mere bioloogiliste ressursside kaitseks ja säästvaks kasutamiseks võib võtta muu hulgas järgmisi meetmeid:

[...]

i) artikli 11 kohaselt vastu võetud meetmed, mis on vajalikud liidu keskkonnaalastest õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks;

j) lõikes 2 osutatud tehnilised meetmed.

2. Tehnilised meetmed hõlmavad muu hulgas järgmist:

[...]

c) teatavate püüniste kasutamise ja püügitegevuse piiramine või keelamine teatavatel aladel või teatavatel ajavahemikel;

[...]

- e) erimeetmed kalapüügiga mere bioloogilisele mitmekesisusele ja mere ökosüsteemidele avaldatava negatiivse mõju minimeerimiseks, sealhulgas meetmed soovimatu saagi võimalikult suurel määral vältimiseks ja vähendamiseks.“
- 10 Määruse nr 1380/2013 artikli 11 „Liidu keskkonnavalastest õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks vajalikud kaitsemeetmed“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:
- „1. Liikmesriikidel on õigus võtta vastu kaitsemeetmeid, mis ei mõjuta teiste liikmesriikide kalalaevu ja mida kohaldatakse nende suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes ja mis on vajalikud, et täita nende kohustused, mis tulenevad direktiivi 2008/56/EÜ artikli 13 lõikest 4, direktiivi 2009/147/EÜ artiklist 4 või direktiivi 92/43/EMÜ artiklist 6, eeldusel et kõnealused meetmed on kooskõlas käesoleva määruse artiklis 2 sätestatud eesmärkidega, täidavad asjaomaste liidu õigusaktide, mida meetmetega on kavas rakendada, eesmärki, ning on vähemalt sama ranged kui liidu õigusest tulenevad meetmed.
2. Kui liikmesriik („algatav liikmesriik“) leiab, et lõikes 1 osutatud kohustuste täitmiseks tuleb vastu võtta meetmeid ja teistel liikmesriikidel on otsene majandamisalane huvi selliste meetmetega mõjutatud kalapüügi suhtes, on komisjonil õigus taotluse korral võtta vastu sellised meetmed artikli 46 kohaste delegeritud õigusaktidega. Sel eesmärgil kohaldatakse artikli 18 lõikeid 1–4 ja 6 *mutatis mutandis*.“
- 11 Määruse artikli 18 „Piirkondlik koostöö seoses kaitsemeetmetega“ lõikes 1 on ette nähtud:
- „Kui komisjonile on antud õigus [...] artiklis 11 [...] sätestatud juhtudel võtta meetmeid delegeritud õigusaktide või rakendusaktide abil seoses asjaomasel geograafilises piirkonnas kohaldatava liidu kaitsemeetmega, võivad nimetatud meetmetega seotud otsese majandamishuviga liikmesriigid asjaomasel kaitsemeetmes ja/või mitmeaastases kavas ette nähtud tähtaja jooksul leppida kokku ühiste soovitude esitamises asjaomaste liidu kaitsemeetmete, mitmeaastaste kavade või tagasiheite erikavade eesmärkide täitmiseks. [...]“
- Direktiiv 92/43*
- 12 Direktiivi 92/43, mida on muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga 2006/105/EÜ (ELT 2006, L 363, lk 368), viieteistkümnendas põhjenduses on märgitud:
- „[nõukogu 2. aprilli 1979. aasta] direktiivi 79/409/EMÜ [loodusliku linnustiku kaitse kohta (EÜT 1979, L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98)] täiendamiseks tuleks teatavate taime- ja loomaliikide kaitsmiseks ette näha üldine kaitsesüsteem; tuleks ette näha kaitsekorraldusega seotud meetmed teatavate liikide hoidmiseks, kui nende kaitsestaatus seda nõuab, sealhulgas teatavate püüdmiss- ja tapmisvahendite keelamine, samal ajal nähes teatavatel tingimustel ette võimaluse teha nendest erand“.
- 13 Direktiivi artikli 3 lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:
- „Luuakse Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. See võrgustik, mis koosneb aladest, kus esinevad I lisas loetletud looduslikud elupaigatüübid ja II lisas loetletud liikide elupaigad, võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatus nende looduslikul levilal.“

14 Direktiivi artikli 4 lõikes 4 on sätestatud:

„Kui ala on lõikes 2 sätestatud korras kinnitatud ühenduse jaoks oluliseks alaks, määravad asjaomased liikmesriigid ala erikaitsealaks võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul, kehtestades prioriteedid lähtuvalt sellest, kui tähtis ala on I lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide või II lisas nimetatud liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise ja Natura 2000 sidususe seisukohast, ning pidades silmas ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist.“

15 Direktiivi artikli 6 lõikes 2 on ette nähtud:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et vältida erikaitsealadel looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist ning selliste liikide häirimist, mille kaitseks alad on määratud, kuivõrd selline häirimine võib oluliselt mõjutada käesoleva direktiivi eesmärkide täitmist.“

Direktiiv 2004/35/EÜ

16 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT 2004, L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357) artiklis 1 „Sisu“ on ette nähtud:

„Käesoleva direktiivi eesmärgiks on luua põhimõttel „saastaja maksab“ põhinev keskkonnavastutuse süsteem keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks.“

Direktiiv 79/409

17 Direktiivi 79/409 artikli 3 lõike 2 punktis a on sätestatud:

„Biotoopide ja elupaikade säilitamine, hoidmine ja taastamine hõlmab eelkõige järgmisi meetmeid:

a) kaitsealade loomine“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (föderaalne keskkonna-, looduskaitse- ja tuumaohutusministeerium, Saksamaa) võttis 15. septembril 2005 direktiivi 79/409 artikli 3 lõike 2 punkti a rakendamiseks vastu määruse looduskaitseala „Pommersche Bucht“ loomise kohta (Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht“) (BGBl. 2005 I, lk 2778). Määruses on ette nähtud, et sellel Läänemeres asuval alal on keelatud mis tahes tegevus, mis võib tuua kaasa looduskaitseala hävitamise, kahjustamise, muutmise või pideva häirimise. Kutseline merekalapüük on selle keelu kohaldamisalast samas otsesõnu välja jäetud.

19 Komisjon võttis 12. novembril 2007 vastu otsuse 2008/23/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43 vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esimene ajakohastatud loetelu (ELT 2008, L 12, lk 1), mille kohaselt lisati loetellu Põhjameris asuv ala „Sylter Außenriff“.

20 Komisjon võttis 13. novembril 2007 vastu otsuse 2008/25/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43 vastu kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esimene ajakohastatud loetelu (ELT 2008, L 12, lk 383), mille kohaselt lisati loetellu Läänemeres asuv ala „Pommersche Bucht mit Oderbank“.

- 21 Täna seni ei ole Saksamaa Liitvabariik määranud neid alasid erikaitsealadeks direktiivi 92/43 artikli 4 lõike 4 alusel ega võtnud vastu kaitsemeetmeid.
- 22 Need kolm ala asuvad Saksa majandusvööndisse kuuluvates vetes. Merekalapüügil kasutatakse merepõhja riivavaid püügivahendeid ja merepõhja kinnitatud püügivõrke, mis kahjustavad rahusid ja liivaseljakuid ning millesse jäävad kinni ka pringlid ja merelinnud.
- 23 Saksa looduskaitseühing esitas 30. juulil 2014 Saksamaa looduskaitseametile taotluse, milles palus keelata aladel „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ ja „Pommersche Bucht“ merekalapüügimeetodid, mille puhul kasutatakse põhjapüügivahendeid ning merepõhja kinnitatud püügivõrke, sest nende meetodite kasutamine ei ole direktiivi 92/43 artikli 6 lõikega 2 kooskõlas. Pealegi on see keeld hädavajalik ennetus- või parandusmeede direktiivi 2004/35 artikli 2 punktide 10 ja 11 tähenduses, mida pädevad asutused peavad selle direktiivi artikli 5 lõike 3, artikli 6 lõike 2 ja artikli 12 alusel võtma.
- 24 Saksamaa looduskaitseamet jättis Saksa looduskaitseühingu taotluse 29. oktoobri 2014. aasta otsusega rahuldamata. Saksamaa looduskaitseameti 19. detsembri 2014. aasta vaideotsusega jäeti see otsus muutmata.
- 25 Saksa looduskaitseühing esitas selle otsuse peale kaebuse Verwaltungsgericht Kölnile (Kölni halduskohus, Saksamaa).
- 26 Föderaalne looduskaitseamet väidab vastu, et tal puudub pädevus võtta Saksa looduskaitseühingu taotletud meetmeid, sest need kuuluvad vastavalt ETL artikli 3 lõike 1 punktile d liidu ainupädevusse. Tema sõnul lubaks määruse nr 1380/2013 artikkel 11 kindlasti võtta liikmesriikidel teatavaid kaitsemeetmeid, aga kuna niisugused meetmed võivad mõjutada muude liikmesriikide kalalaevu, saaks neid sama artikli kohaselt võtta ainult komisjon.
- 27 Verwaltungsgericht Köln (Kölni halduskohus) on seisukohal, et kaebus võib olla põhjendatud üksnes juhul, kui kaebaja poolt nõutavaid meetmeid võib võtta Saksamaa Liitvabariik, mitte komisjon, ning otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [määruse nr 1380/2013] artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi meetmed, mida kohaldatakse nende suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes ja mis on vajalikud, et täita liikmesriikide kohustused, mis tulenevad [direktiivi 92/43] artiklist 6, ning mis mõjutavad teiste liikmesriikide kalalaevu ja millega Natura 2000 aladel täielikult keelatakse kutseline merekalapüük põhjapüügivahendite ja põhja kinnitatud püügivõrkudega (nakke- ja takervõrgud)?

Eelkõige:

- a) kas [määruse nr 1380/2013] artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et mõiste „kaitsemeetmed“ hõlmab esimeses eelotsuse küsimuses nimetatud püügimeetodite keeldu;
 - b) kas [määruse nr 1380/2013] artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et mõiste „teiste liikmesriikide kalalaevad“ hõlmab ka selliseid teise liikmesriigi kalalaevu, mis sõidavad Saksamaa Liitvabariigi lipu all;
 - c) kas [määruse nr 1380/2013] artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et lauseosa „[meetmed, mis võimaldavad täita] asjaomaste liidu õigusaktide eesmärki“ hõlmab ka selliseid liikmesriigi meetmeid, mis ainult toetavad seal nimetatud liidu õigusaktides loetletud eesmärke?
2. Kas [määruse nr 1380/2013] artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi meetmed, mida kohaldatakse liikmesriigi suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes ja mis on vajalikud, et täita liikmesriikide kohustused, mis tulenevad [direktiivist 2004/35]?

3. Kui küsimustele 1 ja 2 tuleb alternatiivselt või kumulatiivselt vastata eitavalt, siis kas Euroopa Liidu ainupädevusega mere bioloogiliste ressursside kaitse valdkonnas ühise kalanduspoliitika raames, mis on sätestatud [ELTL] artikli 3 lõike 1 punktis d, on vastuolus olukord, kus liikmesriik võtab eespool nimetatud meetmeid?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

Vastuvõetavus

- 28 Saksamaa looduskaitseamet leiab, et esimene küsimus on vastuvõetamatu seetõttu, et see viitab määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõikele 1, samas kui selliste meetmete suhtes, nagu on kirjeldanud eelotsusetaotluse esitanud kohus, kuulub kohaldamisele üksnes määruse artikli 11 lõige 2 ja sellele järgnevad sätted.
- 29 Sellega seoses tuleb osutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mille liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille õigsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Euroopa Kohus saab keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (12. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Rosenbladt, C-45/09, EU:C:2010:601, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 Käesoleval juhul ei ole aga Saksamaa looduskaitseameti esitatud argumentide eesmärk tõendada, et taotletud liidu õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või et tõstatatud probleem on hüpoteetiline või et Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele; tegemist on pigem seisukohaga määruse nr 1380/2013 artikli 11 sätete erinevate lõigete tõlgendamise kohta, millele Euroopa Kohtul on palutud vastata.
- 31 Seega ei ole alust tunnistada esimene küsimus vastuvõetamatuks.

Sisulised küsimused

- 32 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määruse nr 1380/2013 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik võtab tema suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvate vete suhtes kohaldatavaid meetmeid, mis on vajalikud, et täita tema kohustused, mis tulenevad direktiivi 92/43 artiklist 6, ning mis mõjutavad teiste liikmesriikide kalalaevu ja millega keelatakse Natura 2000 aladel täielikult kutseline merekalapüük põhjapüügivahendite ja põhja kinnitatud püügivõrkudega.
- 33 Esmalt tuleb märkida, et määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõike 1 kohaselt on liikmesriikidel õigus võtta vastu kaitsemeetmeid, mis ei mõjuta teiste liikmesriikide kalalaevu, mida kohaldatakse nende suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes ja mis on vajalikud, et täita nende kohustused, mis tulenevad direktiivi 2008/56 artikli 13 lõikest 4, direktiivi 2009/147 artiklist 4 või direktiivi 92/43 artiklist 6, eeldusel et kõnealused meetmed on kooskõlas kõnesoleva määruse artiklis 2 sätestatud eesmärkidega, täidavad asjaomaste liidu õigusaktide, mida meetmetega on kavas rakendada, eesmärki, ning on vähemalt sama ranged kui liidu õigusest tulenevad meetmed.

- 34 Esmalt tuleb märkida direktiivi 92/43 artiklist 6 tulenevate liikmesriikide kohustuste kohta – mille täitmiseks tuleks võtta eelotsusetaotluse esitanud kohtu nimetatud meetmeid –, et artikli 6 sõnastusest nähtub, et need seisnevad liikmesriikide kohustuses võtta „vajalikke meetmeid, et vältida erikaitsealadel looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist ning selliste liikide häirimist, mille kaitseks alad on määratud, kuivõrd selline häirimine võib oluliselt mõjutada käesoleva direktiivi eesmärke“.
- 35 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis oma küsimust sõnastades, et põhikohtuasjas kõne all olevate meetmete eesmärk on täita nimetatud sättest tulenevaid kohustusi, ei pea Euroopa Kohus selle suhtes otsust tegema.
- 36 Seejärel on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et tema küsimus käsitleb „eelkõige“ kolme määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõikes 1 kasutatud mõistet, nimelt seda, kuidas tõlgendada esiteks „kaitsemeetmeid“, teiseks „[meetmeid, mis] täidavad asjaomaste liidu õigusaktide [...] eesmärki“, ja kolmandaks „teiste liikmesriikide kalalaevu“. Seega peab Euroopa Kohus iga nimetatud mõistet konkretiseerima.
- 37 Mõiste „kaitsemeetmed“ puhul tuleb esmalt tõdeda, et kõnealuse määruse artiklis 11 kasutatud sõnastus ei võimalda selle mõiste ulatust kindlaks määrata. Selle artikli lõike 1 tõlgendamiseks tuleb siiski arvestada mitte üksnes sätte sõnastust, vaid ka selle konteksti ja õigusnormiga taotletavat eesmärki (vt selle kohta 5. aprilli 2011. aasta kohtuotsus Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, punkt 25).
- 38 Määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõike 1 konteksti iseloomustab aga asjaolu, et sama määruse artikli 7 lõikes 1 nimetatud kaitsemeetmed hõlmavad ka artikli 7 lõike 2 tehnilisi meetmeid, mille hulka kuuluvad punkti c kohaselt sellised meetmed nagu „teatavate püüniste kasutamise ja püügitegevuse piiramine või keelamine teatavatel aladel või teatavatel ajavahemikel“.
- 39 Seda määratlust arvestades võivad niisugused meetmed, nagu on kirjeldanud eelotsusetaotluse esitanud kohus ja mis seisnevad põhjapüügivahendite ja põhja kinnitatud püügivõrkudega kalapüügi keelamises liidu vetes, kujutada endast kaitsemeetmeid määruse nr 1380/2013 artikli 7 lõike 2 punkti c tähenduses ja seega kuuluda artikli 11 lõike 1 alla.
- 40 Artikli 11 lõikega 1 taotletav eesmärk toetab seda järeldust.
- 41 Nagu nähtub määruse nr 1380/2013 põhjendusest 25 ja artikli 11 lõike 1 sõnastusest, on selle sätte põhieesmärk lubada liikmesriigil – tingimusel, et see ei mõjuta teiste liikmesriikide kalalaevu – võtta selliseid meetmeid, mis on vajalikud, et täita enda kohustusi, mis tulenevad muu hulgas direktiivi 92/43 artiklist 6.
- 42 Meetmete hulgas, mida liikmesriik võib võtta, et täita sellest artiklist 6 tulenevaid kohustusi, sisaldub ka teatavate püüdmis- ja tapmisvahendite keelamine, et hoida teatavaid liike, muu hulgas mereloomastikku; nii on märgitud ka direktiivi 92/43 viieteistkümnendas põhjenduses.
- 43 Saksa looduskaitseühing ja Portugali valitsus väidavad küll, et mõiste „kaitsemeetmed“ all peetakse silmas üksnes neid meetmeid, mille eesmärk on seotud ühise kalanduspoliitikaga, samas kui eelmainitud kaitsemeetmete ulatus on laiem, sest nende vastuvõtmise eesmärk on keskkonnakaitse.
- 44 Nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 23, ei piisa siiski nende meetmete väljajätmiseks ühise kalanduspoliitika kohaldamisalast sellest, kui viidata asjaolule, et meetmed, millega keelatakse teatud püügimeetodite ja -vahendite kasutamine, mõjutavad ühtlasi ka muid kui väljapüütavaid liike.
- 45 Vastupidine seisukoht ei oleks kooskõlas määruse nr 1380/2013 artiklite 7 ja 11 sõnastuse ja ülesehitusega, mille kehtivust ei ole vaidlustatud. Niisiis ei sisalda need artiklid ühtegi alust, mille kohaselt võiks kohaldamisalast jätta välja niisugused vastuvõetavad meetmed, millega keskkonnakaitse

eesmärgil piiratakse lubatud kalapüügimeetodeid. Vastupidi, määruse artikli 7 lõike 1 punkti d ja lõike 2 punkti e eesmärk on otsesõnu niisuguste kaitsemeetmete võtmine, mis soodustaksid kalapüügimeetodeid, millel on väike mõju mere ökosüsteemile ja kalavarudele, ja laiemalt erimeetmete võtmine kalapüügiga mere bioloogilisele mitmekesisusele ja mere ökosüsteemidele avaldatava negatiivse mõju minimeerimiseks.

- 46 Teiseks näib väljendi puhul „[meetmed, mis] täidavad asjaomaste liidu õigusaktide [...] eesmärki“ esmapilgul, et tegusõna „täidavad“ võib mõista nii, et selles on väljendatud kohustus, et kavandatud meetmed peaksid üksinda võimaldama realiseerida asjasse puutuvate õigusnormidega taotletavat eesmärki.
- 47 Tuleb siiski märkida, et vastavalt direktiivi 92/43 artikli 3 lõikele 1 on selle direktiiviga ette nähtud Euroopa erikaitsealade sidusa ökoloogilise võrgustiku (millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab väljendiga „Natura 2000 alad“) eesmärk säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal.
- 48 Silmas pidades selle eesmärgi laadi ja seda, et need elupaigad on osa keerulistest ökosüsteemidest, võib niisugune kaitsemeede üldjuhul aidata kaasa kõnealuste eesmärkide saavutamisele üksnes koos muude meetmetega, kuid mitte üksi. Kui seega tõlgendada määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõiget 1 nii, et sellega oleks lubatud vaid selliste meetmete võtmine, millest eraldivõetuna piisab eesmärgi saavutamiseks, oleks mainitud sättelt võetud kasulik mõju.
- 49 Lisaks tuleb märkida laiemat konteksti silmas pidades, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab meede proportsionaalsuse testi läbimiseks aitama kaasa taotletava eesmärgi saavutamisele, aga ei pea olema selleks ainus vahend (vt analoogia alusel 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 92).
- 50 Järelikult tuleb väljendit „[meetmed, mis] täidavad asjaomaste liidu õigusaktide [...] eesmärki“ mõista nii, et sellega on hõlmatud ka sellised liikmesriigi meetmed, mis ainult toetavad asjasse puutuvates liidu õigusaktides loetletud eesmärkide saavutamist.
- 51 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud meetmed, millega keelatakse täielikult kutseline merekalapüük põhjapüügivahendite ja põhja kinnitatud püügivõrkudega, võivad aga asjaomastel aladel soodustada mereloomastiku looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade säilitamist või vajaduse korral taastamist ning seetõttu kuuluda määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõike 1 kohaldamisalasse.
- 52 Kolmandaks tuleb mõiste puhul „teiste liikmesriikide kalalaevad“ märkida, et määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõige 1 ei sisalda ühtegi vihjet selle mõiste oluliste osade kohta.
- 53 Siiski ilmneb Montego Bay konventsiooni artikli 91 lõikest 1 ja artikli 94 lõikest 1, et liit peab arvestama sellega, et laevad omavad selle riigi riikkondsust, kelle lipu all neil on õigus sõita, ja et riik teostab oma lipu all sõitvate laevade üle tegelikult jurisdiktsiooni ja kontrolli.
- 54 Seega tuleb määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõikes 1 kasutatud mõistet „teiste liikmesriikide kalalaevad“ mõista nii, et see viitab eranditult laevadele, mis sõidavad muu liikmesriigi lipu all kui see, kes teostab asjaomasel alal oma jurisdiktsiooni ja kontrolli, ja mis kuuluvad seetõttu selle liikmesriigi jurisdiktsiooni ja kontrolli alla, kelle lipu all need sõidavad.
- 55 Kuivõrd eelotsusetaotluse esitanud kohus on aga ise tuvastanud – nagu nähtub tema küsimuse sõnastusest –, et mainitud meetmed niisuguseid laevu mõjutavad, ei vasta meetmed määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõike 1 nõuetele ja järelikult ei saa liikmesriik neid selle sätte alusel ühepoolset võtta.

56 Eeltoodud kaalutluste kohaselt tuleb määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõiget 1 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik võtab tema suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvate vete suhtes kohaldatavaid meetmeid, mis on vajalikud, et täita tema kohustused, mis tulenevad direktiivi 92/43 artiklist 6, ning millega keelatakse Natura 2000 aladel täielikult kutseline merekalapüük põhjapüügivahendite ja põhja kinnitatud püügivõrkudega, kui need meetmed mõjutavad teiste liikmesriikide lipu all sõitvaid kalalaevu.

Teine küsimus

57 Oma teises küsimuses küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas määruse nr 1380/2013 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi meetmed, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mida kohaldatakse liikmesriigi suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes ja mis on vajalikud, et täita liikmesriigi kohustusi, mis tulenevad direktiivist 2004/35.

58 Siinkohal ilmneb määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõikest 1, et selle sättega antud volitus meetmete võtmiseks piirdub üksnes niisugustega, mis on liikmesriikidele vajalikud täitmaks kohustusi, mis sisalduvad kolmes konkreetses liidu keskkonnaõigusnormis: direktiivi 2008/56 artikli 13 lõikes 4, direktiivi 2009/147 artiklis 4 ning direktiivi 92/43 artiklis 6.

59 Artikli 11 lõikes 1 ei ole direktiivi 2004/35 nimetatud ja selle sõnastus ei sisalda ühtegi viidet, mille alusel eeldada, et sättes viidatud liidu õiguse normide nimekiri ei oleks ammendav.

60 Kuna nimetatud artikli 11 lõikes 1 on pealegi kehtestatud erand määruse nr 1380/2013 artiklis 6 ette nähtud üldreeglis, mille kohaselt on kaitsemeetmete võtmise pädevus liidul, tuleb selle sätteid tõlgendada kitsalt (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O., C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 42).

61 See tähendab, et kui seadusandja oleks tahtnud anda volitust vajalike kaitsemeetmete võtmiseks, et võimaldada liikmesriigil täita direktiivist 2004/35 tulenevaid kohustusi, oleks ta pidanud seda sõnaselgelt märkima.

62 Seega tuleb määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõiget 1 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi meetmed, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mida kohaldatakse liikmesriigi suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes ja mis on vajalikud, et täita liikmesriigi kohustusi, mis tulenevad direktiivist 2004/35.

Kolmas küsimus

63 Kuna kolmas küsimus esitati vaid juhuks, kui esimesele ja/või teisele küsimusele vastatakse eitavalt, puudub vajadus selle vastata.

Kohtukulud

64 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1380/2013 ühise kalanduspoliitika kohta, millega muudetakse nõukogu määruseid (EÜ) nr 1954/2003 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2371/2002**

ja (EÜ) nr 639/2004 ning nõukogu otsus 2004/585/EÜ, artikli 11 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik võtab tema suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvate vete suhtes kohaldatavaid meetmeid, mis on vajalikud, et täita tema kohustused, mis tulenevad nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ (looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta) artiklist 6 ning millega keelatakse Natura 2000 aladel täielikult kutseline merekalapüük põhjapüügivahendite ja põhja kinnitatud püügivõrkudega, kui need meetmed mõjutavad teiste liikmesriikide lipu all sõitvaid kalalaevu.

2. Määruse nr 1380/2013 artikli 11 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi meetmed, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mida kohaldatakse liikmesriigi suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes ja mis on vajalikud, et täita liikmesriigi kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivist 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta.

Allkirjad

i — Käesoleva otsuse eestikeelse teksti resolutsiooni punkti 1 on pärast selle elektroonilist avaldamist keeleliselt muudetud.