



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

13 päivänä kesäkuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen kalastuspolitiikka – Asetus (EU) N:o 1380/2013 – 11 artikla – Meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen – Ympäristönsuojelu – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeleminen – Euroopan unionin yksinomainen toimivalta

Asiassa C-683/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Verwaltungsgericht Köln (Kölnin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 29.11.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.12.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV

vastaa

Saksan valtio,

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen sekä tuomarit J. Malenovský (esittelevä tuomari), M. Safjan, D. Šváby ja M. Vilaras,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.11.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, edustajinaan R. Nebelsieck ja K. Fock, Rechtsanwälte,
- Bundesamt für Naturschutz, edustajanaan W. Ewer, Rechtsanwalt,
- Saksan hallitus, asiamiehenään T. Henze,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään S. Jiménez García,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes ja M. Figueiredo,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Moro, M. Morales Puerta ja B. Bertelmann,
kuultuaan julkisasiamiehen 25.1.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 22) 11 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, (Saksan luonnonsuojeluliitto – Saksan luonnon- ja ympäristönsuojeluyhdistysten kattojärjestö, jäljempänä Saksan luonnonsuojeluliitto) on riitauttanut Bundesamt für Naturschutzin (liittovaltion luonnonsuojeluvirasto) päätöksen, jolla oli hylätty Saksan luonnonsuojeluliiton vaatimus kalastuksen kieltämisestä pohjaa koskevilla pyydyksillä ja ankkuroiduilla verkoilla seuraavilla merialueilla: Sylter Außenriff, Pommersche Bucht mit Oderbank ja Pommersche Bucht.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

- 3 Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus, joka allekirjoitettiin Montego Bayssa 10.12.1982 (jäljempänä Montego Bayn yleissopimus), tuli voimaan 16.11.1994. Se hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 23.3.1998 tehdyllä neuvoston päätöksellä 98/392/EY (EYVL 1998, L 179, s. 1).
- 4 Montego Bayn yleissopimuksen 91 artiklan, jonka otsikko on ”Alusten kansallisuus”, 1 kappale on muotoiltu seuraavasti:

”– – Aluksilla on sen valtion kansallisuus, jonka lippua niillä on oikeus käyttää. Valtion ja aluksen välillä tulee olla todellinen yhteys.”
- 5 Tämän yleissopimuksen 94 artiklassa, jonka otsikko on ”Lippuvaltion velvollisuudet”, määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisen valtion tulee tehokkaasti käyttää lainkäyttö- ja valvontavaltaansa hallinnollisissa, teknisissä ja sosiaalisissa kysymyksissä sellaisiin aluksiin nähden, jotka käyttävät sen lippua.

2. Jokaisen valtion tulee erityisesti:

a) pitää alusrekisteriä, joka sisältää sen lippua käyttävien alusten nimet ja muut tiedot, sellaisia aluksia lukuun ottamatta, joita yleisesti hyväksytyt kansainväliset määräykset eivät alusten pienen koon vuoksi koske;

– –”

Unionin oikeus

Asetus N:o 1380/2013

- 6 Asetuksen N:o 1380/2013 johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annetussa] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/147/EY [(EUVL 2010, L 20, s. 7)], [luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetussa] neuvoston direktiivissä 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7) ja [yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi) 17.6.2008 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivissä 2008/56/EY [(EUVL 2008, L 164, s. 19)] asetetaan jäsenvaltioille erityisiä suojelualueita, erityisten suojelutoimien alueita ja suojeltuja merialueita koskevia tiettyjä velvoitteita. Nämä toimet saattavat edellyttää yhteisen kalastuspolitiikan piiriin kuuluvien toimenpiteiden toteuttamista. Näin ollen on asianmukaista valtuuttaa jäsenvaltiot toteuttamaan niiden suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvilla merialueilla säilyttämistoimenpiteitä, jotka ovat tarpeen mainittujen unionin säädösten mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi, mikäli tällaiset toimenpiteet eivät vaikuta muiden jäsenvaltioiden kalastusalan etuihin. Jos tällaiset toimenpiteet saattaisivat vaikuttaa muiden jäsenvaltioiden kalastusalan etuihin, toimivalta hyväksyä tällaisia toimenpiteitä olisi annettava komissiolle ja olisi hyödynnettävä kyseisten jäsenvaltioiden välillä tehtävää alueellista yhteistyötä.”

- 7 Asetuksen 4 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 kohdan 20 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:– –

20) ’teknisellä toimenpiteellä’ toimenpidettä, jolla säädellään saaliiden lajikoostumusta ja kokojakaumaa sekä kalastustoiminnan vuoksi ekosysteemien eri osiin kohdistuvia vaikutuksia määräämällä pyydysten käytön ja rakenteen osalta ehtoja ja rajoittamalla pääsyä kalastusalueille,”

- 8 Asetuksen 6 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset säännökset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 artiklassa esitettyjen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä ja kestävää hyödyntämistä koskevien yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi unioni hyväksyy 7 artiklassa esitetyt säilyttämistoimenpiteet.”

- 9 Asetuksen 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Säilyttämistoimenpiteiden lajit”, säädetään seuraavaa:

”1. Meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä ja kestävää hyödyntämistä koskeviin toimenpiteisiin voi muun muassa kuulua seuraavaa:

– –

i) tarvittavat toimenpiteet unionin ympäristölainsäädännöstä johtuvien 11 artiklan mukaisesti hyväksytyjen velvoitteiden noudattamiseksi;

j) jäljempänä 2 kohdassa tarkoitettujen teknisten toimenpiteiden toteuttaminen.

2. Tekniset toimenpiteet voivat sisältää muun muassa seuraavat:

– –

c) tiettyjen pyydysten käytön ja kalastustoiminnan rajoittaminen tai kieltäminen tietyillä alueilla tai tiettyinä aikoina;

--

- e) erityiset toimenpiteet kalastustoiminnasta meren biologiseen monimuotoisuuteen ja meriekosysteemeihin kohdistuvien kielteisten vaikutusten minimoimiseksi, mukaan lukien toimenpiteet tahattomien saaliiden välttämiseksi ja vähentämiseksi niin pitkälle kuin mahdollista.”
- 10 Asetuksen 11 artiklan, jonka otsikko on ”Säilyttämistoimenpiteet unionin ympäristölainsäädännön mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioilla on oikeus hyväksyä omaan suvereniteettiinsä tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä sovellettavia säilyttämistoimenpiteitä, jotka eivät vaikuta muiden jäsenvaltioiden kalastusaluksiin ja jotka ovat tarpeen, jotta ne voivat täyttää direktiivin 2008/56/EY 13 artiklan 4 kohdasta, direktiivin 2009/147/EY 4 artiklasta tai direktiivin 92/43/ETY 6 artiklasta johtuvat velvoitteensa, edellyttäen että nämä toimenpiteet ovat tämän asetuksen 2 artiklassa asetettujen tavoitteiden mukaisia, vastaavat asiaan liittyvässä unionin lainsäädännössä, jota toimenpiteillä on tarkoitus panna täytäntöön, asetettua tavoitetta, ja ovat vähintään yhtä tiukkoja kuin unionin lainsäädännön mukaiset toimenpiteet.

2. Jos jäsenvaltio, jäljempänä ’pyynnön tehnyt jäsenvaltio’, katsoo, että on toteutettava toimenpiteitä 1 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden täyttämiseksi, ja tällaiset toimenpiteet vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden välittömään kalastuksenhoitoetuu tuossa kalastuksessa, komissiolla on oikeus pyynnöstä hyväksyä tällaiset toimenpiteet delegoiduilla säädöksillä 46 artiklan mukaisesti. Tällöin sovelletaan 18 artiklan 1–4 kohtaa ja 6 kohtaa soveltuvin osin.”

- 11 Asetuksen 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Alueellinen yhteistyö säilyttämistoimenpiteissä”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos asiaankuuluvalla maantieteellisellä alueella sovellettavan – – unionin säilyttämistoimenpiteen, sekä 11 artiklan mukaisten toimenpiteiden – – osalta komissiolle on siirretty valta hyväksyä toimenpiteitä delegoiduilla säädöksillä tai täytäntöönpanosäädöksillä, jäsenvaltiot, joiden välittömään kalastuksenhoitoetuu nämä toimenpiteet vaikuttavat, voivat kyseisessä säilyttämistoimenpiteessä ja/tai monivuotisessa suunnitelmassa asetettavan määräajan puitteissa sopia yhteisten suositusten toimittamisesta niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka esitetään kyseisissä unionin säilyttämistoimenpiteissä, monivuotisissa suunnitelmissa tai poisheittämisvelvoitetta koskevissa erityisissä suunnitelmissa. – –”

Direktiivi 92/43

- 12 Direktiivin 92/43, sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/105/EY (EUVL 2006, L 363, s. 368), johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston] direktiivin 79/409/ETY [(EYVL 1979, L 103, s. 1)] täydentämiseksi olisi säädettävä tiettyjen eläin- ja kasvilajien yleisestä suojelujärjestelmästä; olisi säädettävä tiettyjä lajeja koskevista hoitotoimenpiteistä, jos niiden suojelun taso sitä edellyttää, mukaan lukien tiettyjen pyydystämistä ja tappamista koskevien menetelmien kieltäminen samalla kun säädetään myös tietyin edellytyksin myönnettävästä poikkeusmahdollisuudesta.”

13 Direktiivin 92/43 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Perustetaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, 'Natura 2000'. Tämän verkoston avulla, joka koostuu alueista, joilla on liitteessä I lueteltuja luontotyyppisiä ja liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä, on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.”

14 Direktiivin 92/43 4 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa määrittäen toteamisjärjestyksen sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevan luontotyyppin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella.”

15 Direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.”

Direktiivi 2004/35/EY

16 Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY (EUVL 2004, L 143, s. 56) 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkoitus”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi.”

Direktiivi 79/409

17 Direktiivin 79/409 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Biotooppien ja elinympäristöjen säilyttämiseen, ylläpitämiseen ja ennalleen saattamiseen sisältyvät ensisijaisesti seuraavat toimenpiteet:

a) suojelualueiden muodostaminen.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

18 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (liittovaltion ympäristö-, luonnonsuojelu- ja ydinturvallisuusministeri) antoi 15.9.2005 direktiivin 79/409 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla asetuksen Pommersche Buchtin suojelualueen perustamisesta (Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes Pommersche Bucht, BGBl. 2005 I, s. 2778). Asetuksessa säädetään, että kyseessä olevalla, Itämerellä sijaitsevalla alueella ovat kiellettyjä kaikki toimet, jotka voivat johtaa luonnonsuojelualueen tuhoutumiseen, huonontumiseen tai muutoksiin taikka pysyvään häiriöön alueella. Ammattimainen merikalastus on kuitenkin nimenomaisesti jätetty tämän kiellon ulkopuolelle.

- 19 Komissio teki 12.11.2007 päätöksen 2008/23/EY neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisen, Atlantin luonnonmaantieteellisellä vyöhykkeellä olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon ensimmäisestä päivityksestä (EUVL 2008, L 12, s. 1). Pohjanmerellä sijaitseva Sylter Außenriff -niminen alue lisättiin kyseisellä päätöksellä tähän luetteloon.
- 20 Komissio teki 13.11.2007 päätöksen 2008/25/EY neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisen, mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon ensimmäisestä päivityksestä (EUVL 2008, L 12, s. 383). Itämerellä sijaitseva Pommersche Bucht mit Oderbank -niminen alue lisättiin kyseisellä päätöksellä tähän luetteloon.
- 21 Saksan liittotasavalta ei ole tähän mennessä osoittanut näitä alueita direktiivin 92/43 4 artiklan 4 kohdan nojalla erityisten suojelutoimien alueiksi eikä toteuttanut säilyttämistoimenpiteitä.
- 22 Kyseiset kolme aluetta sijaitsevat kaikki Saksan talousvyöhykkeellä. Vyöhykkeellä harjoitetaan merikalastusta pohjaa koskettavilla pyydyksillä ja ankkuroiduilla verkoilla, mikä vahingoittaa riuttoja ja hiekkasärkkiä ja johtaa pyöriäisten ja merilintujen joutumiseen tahattomiksi saaliiksi.
- 23 Saksan luonnonsuojeluliitto esitti 30.7.2014 liittovaltion luonnonsuojeluvirastolle vaatimuksen sellaisten pyyntimenetelmien kieltämiseksi merikalastuksessa Sylter Außenriffin, Pommersche Bucht mit Oderbankin ja Pommersche Buchtin alueilla, joissa käytetään pohjaa koskettavia pyydyksiä tai ankkuroituja verkkoja, sillä perusteella, ettei näiden menetelmien käyttäminen ollut direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan mukaista. Luonnonsuojeluliiton mukaan kieltoa oli pidettävä direktiivin 2004/35 2 artiklan 10 ja 11 alakohdassa tarkoitettuna välttämättömänä ehkäisevänä ja korjaavana toimenpiteenä, jonka toimivaltaiset viranomaiset olivat sen 5 artiklan 3 kohdan, 6 artiklan 2 kohdan ja 12 artiklan mukaan velvolliset toteuttamaan.
- 24 Liittovaltion luonnonsuojeluvirasto hylkäsi Saksan luonnonsuojeluliiton vaatimuksen 29.10.2014 tekemällään päätöksellä. Tämä päätös vahvistettiin saman viraston päätöksellä 19.12.2014.
- 25 Saksan luonnonsuojeluliitto valitti hylkäävästä päätöksestä Verwaltungsgericht Kölniin (Kölnin hallintotuomioistuin, Saksa).
- 26 Liittovaltion luonnonsuojeluvirasto väittää puolustuksessaan, ettei se voi toteuttaa Saksan luonnonsuojeluliiton vaatimia toimienpiteitä toimivaltaan liittyvistä syistä, koska toimivalta tähän kuuluu SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan yksinomaisesti unionille. Viraston mukaan asetuksen N:o 1380/2013 11 artikla antaa kyllä jäsenvaltioille mahdollisuuden toteuttaa tiettyjä säilyttämistoimenpiteitä, mutta jos tällaiset toimet saattavat vaikuttaa muiden jäsenvaltioiden kalastusaluksiin, tämän artiklan mukaan yksinomaan komissio voi toteuttaa nämä toimenpiteet.
- 27 Verwaltungsgericht Köln katsoo, että kanne voidaan katsoa perustelluksi vain siinä tapauksessa, että Saksan liittotasavalta, eikä komissio, voi toteuttaa kantajan vaatimat toimenpiteet, minkä vuoksi se on päättänyt lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [asetuksen N:o 1380/2013] 11 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion omaan suvereniteettiinsä tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä soveltamille toimenpiteille, jotka ovat tarpeen [direktiivin 92/43] 6 artiklan mukaisten jäsenvaltion velvoitteiden täyttämiseksi ja jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden kalastusaluksiin ja joilla kielletään kokonaan Natura 2000 -alueilla ammattimainen merikalastus pohjaa koskettavilla pyydyksillä ja ankkuroiduilla verkoilla (verkoilla ja pussiverkoilla)?

Erityisesti tiedustellaan seuraavaa:

- a) Onko [asetuksen N:o 1380/2013] 11 artiklaa tulkittava siten, että säilyttämistoimenpiteiden käsitteeseen sisältyvät ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä mainitut pyyntimenetelmät?
 - b) Onko [asetuksen N:o 1380/2013] 11 artiklaa tulkittava siten, että käsitteeseen 'muiden jäsenvaltioiden kalastusalukset' sisältyvät myös muun jäsenvaltion kalastusalukset, jotka käyttävät Saksan liittotasavallan lippua?
 - c) Onko [asetuksen N:o 1380/2013] 11 artiklaa tulkittava siten, että käsitteellä [toimenpiteet, jotka] 'vastaavat asiaan liittyvässä unionin lainsäädännössä – – asetettua tavoitetta', tarkoitetaan myös sellaisia jäsenvaltion hyväksymiä toimenpiteitä, joilla pelkästään edistetään siinä mainitussa unionin lainsäädännössä esitettyjä tavoitteita?
- 2) Onko [asetuksen N:o 1380/2013] 11 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion omaan suvereniteettiinsä tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä soveltamille toimenpiteille, jotka ovat tarpeen [direktiivin 2004/35] mukaisten jäsenvaltion velvoitteiden täyttämiseksi?
 - 3) Jos ensimmäiseen tai toiseen ennakkoratkaisukysymykseen tai niihin molempiin vastataan kieltävästi: Onko Euroopan unionin yksinomainen toimivalta, joka koskee meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä osana yhteistä kalastuspolitiikkaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti, esteenä sille, että jäsenvaltio hyväksyy edellä mainitut toimenpiteet?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

Tutkittavaksi ottaminen

- 28 Liittovaltion luonnonsuojeluvirasto väittää, että ensimmäinen kysymys on jätettävä tutkimatta siitä syystä, että siinä viitataan asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohtaan, vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien kaltaisiin toimenpiteisiin voidaan soveltaa vain sen 11 artiklan 2 kohtaa ja sitä seuraavia kohtia.
- 29 Tältä osin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. tuomio 12.10.2010, Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Liittovaltion luonnonsuojeluviraston väitteillä ei tässä tapauksessa ole pyritty osoittamaan, ettei pyydetyllä unionin oikeuden tulkinnalla olisi mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, että esiin tuotu ongelma olisi hypoteettinen tai ettei unionin tuomioistuimella olisi tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin, vaan ne ovat viraston kannanotto asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan kohtien säännösten tulkintaan, jota unionin tuomioistuimelta on pyydetty.

31 Näin ollen ei ole syytä katsoa, ettei ensimmäinen kysymys täyttäisi tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

Asiakysymys

- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään vastauksen siihen, onko asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklaa tulkittava siten, että se estää jäsenvaltiota toteuttamasta omaan suvereniteettiinsä tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sille direktiivin 92/43 6 artiklan mukaan kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi ja jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden kalastusalueisiin ja joilla ammattimainen merikalastus pohjaa koskettavilla pyydyksillä ja ankkuroiduilla verkoilla kielletään kokonaan Natura 2000 -alueilla.
- 33 Aluksi on todettava, että jäsenvaltioilla on asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus hyväksyä omaan suvereniteettiinsä tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä sovellettavia säilyttämistoimenpiteitä, jotka eivät vaikuta muiden jäsenvaltioiden kalastusalueisiin ja jotka ovat tarpeen, jotta ne voivat täyttää direktiivin 2008/56 13 artiklan 4 kohdasta, direktiivin 2009/147 4 artiklasta tai direktiivin 92/43 6 artiklasta johtuvat velvoitteensa, edellyttäen että nämä toimenpiteet ovat tämän asetuksen 2 artiklassa asetettujen tavoitteiden mukaisia, vastaavat asiaan liittyvässä unionin lainsäädännössä, jota toimenpiteillä on tarkoitus panna täytäntöön, asetettua tavoitetta, ja ovat vähintään yhtä tiukkoja kuin unionin lainsäädännön mukaiset toimenpiteet.
- 34 Jäsenvaltioille direktiivin 92/43 6 artiklalla säädetyistä velvoitteista, joiden noudattamiseen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien toimenpiteiden toteuttamisella on tähdätty, todettakoon ensiksikin, että mainitusta 6 artiklasta seuraa, että jäsenvaltioiden on toteutettava ”tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin”.
- 35 Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muotoillut kysymyksensä toteamalla, että pääasiassa kyseessä olevilla toimenpiteillä tähdätään mainittuun säännökseen perustuvien velvoitteiden noudattamiseen, unionin tuomioistuimen ei tarvitse lausua tästä.
- 36 Tämän jälkeen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sen kysymys koskee ”erityisesti” asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohdassa käytettyjä kolmea käsitettä, ensiksikin säilyttämistoimenpiteiden käsitettä, toiseksi asiaan liittyvässä unionin lainsäädännössä asetettuja tavoitteita vastaavien toimenpiteiden käsitettä ja kolmanneksi muiden jäsenvaltioiden kalastusalueiden käsitettä. Unionin tuomioistuimen on siis määriteltävä tarkemmin näiden käsitteiden sisältö.
- 37 Todettakoon ensimmäiseksi säilyttämistoimenpiteiden käsitteen osalta, ettei sen ulottuvuutta voida määritellä asetuksen 11 artiklan perusteella. Tämän artiklan 1 kohtaa tulkittaessa on kuitenkin otettava sen sanamuodon lisäksi huomioon sen asiayhteys ja sillä tavoiteltu päämäärä (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, 25 kohta).
- 38 Asiayhteyttä, johon asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohta sijoittuu, kuvaa se, että asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa mainitut säilyttämistoimenpiteet kattavat sen 7 artiklan 2 kohdassa mainitut tekniset toimenpiteet, joihin kuuluvat sen c alakohdassa mainitut toimenpiteet eli ”tiettyjen pyydyksien käytön ja kalastustoiminnan rajoittaminen tai kieltäminen tietyillä alueilla tai tiettyinä aikoina”.
- 39 Tämän määritelmän kannalta tarkastellen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien kaltaiset toimenpiteet, joilla kielletään pohjaa koskettavilla pyydyksillä ja ankkuroiduilla verkoilla tapahtuva kalastus unionin vesillä, saattavat olla asetuksen N:o 1380/2013 7 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja säilyttämistoimenpiteitä ja näin sen 11 artiklan 1 kohdan alaan kuuluvia toimenpiteitä.

- 40 Mainitun 11 artiklan 1 kohdalla tavoiteltu päämäärä tukee tätä päätelmää.
- 41 Näin on siksi, että kuten asetuksen N:o 1380/2013 johdanto-osan 25 perustelukappaleesta ja sen 11 artiklan 1 kohdan sanamuodosta käy ilmi, säännöksen taustalla olevana tavoitteena on antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus toteuttaa toimenpiteet, jotka ovat tarpeen sille muun muassa direktiivin 92/43 6 artiklan mukaan kuuluvien velvoitteiden noudattamiseksi, pääasiallisesti vain sillä varauksella, ettei tämä vaikuta muiden jäsenvaltioiden kalastusalueisiin.
- 42 Toimenpiteitä, joita jäsenvaltio voi toteuttaa noudattaakseen sille mainitun 6 artiklan mukaan kuuluvia velvoitteita, ovat, kuten direktiivin 92/43 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan, tiettyjen pyydystämistä ja tappamista koskevien menetelmien kieltäminen tiettyjen lajien, kuten meren eläimistöön kuuluvien lajien suojelemiseksi.
- 43 Saksan luonnonsuojeluliitto ja Portugalin hallitus tosin esittävät, että suojelutoimenpiteiden käsitteellä tarkoitetaan vain sellaisia toimenpiteitä, joilla tavoitellaan yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteisiin liittyviä päämääriä, kun taas mainitut säilyttämistoimenpiteet ovat ulottuvuudeltaan laajempia, koska ne on toteutettu ympäristön suojelemiseksi.
- 44 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa todennut, se, että toimenpiteet, joilla kielletään tiettyjen kalastusvälineiden tai -menetelmien käyttäminen, vaikuttavat myös muihin kuin pyydettyihin lajeihin, ei ole riittävä peruste sille, että nämä toimenpiteet jäisivät yhteisen kalastuspolitiikan soveltamisalan ulkopuolelle.
- 45 Vastakkainen päättely osoittautuu näet kestävämmäksi, kun tarkastellaan asetuksen N:o 1380/2013 7 ja 11 artiklan – joiden pätevyyttä ei ole kiistetty – sanamuotoa ja rakennetta. Näissä artikloissa ei ole mitenkään säädetty poissulkemisesta sellaisten toimenpiteiden toteuttamisen osalta, joilla rajoitetaan luvallisia kalastusmenetelmiä ympäristön suojelemiseksi. Päinvastoin, tämän asetuksen 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ja 2 kohdan e alakohdassa säädetään nimenomaisesti sellaisten säilyttämistoimenpiteiden toteuttamisesta, joilla on tarkoituksena kannustaa meriekosysteemin kannalta vähävaikutteisten kalastusmenetelmien käyttämiseen, ja yleisemmin sellaisten erityisten toimenpiteiden toteuttamisesta, joilla pyritään minimoimaan kalastuksen kielteiset vaikutukset meren biologiseen monimuotoisuuteen ja meriekosysteemiin.
- 46 Toiseksi on todettava käsitteestä ”[toimenpiteet, jotka] vastaavat asiaan liittyvässä unionin lainsäädännössä asetettua tavoitetta”, että verbin ”vastaavat” käyttäminen voidaan ensi näkemältä ymmärtää merkitsevän sitä, että kyseessä olevien toimenpiteiden on oltava sellaisia, että jo yksin niillä kyetään saavuttamaan asiaan liittyvällä lainsäädännöllä tavoiteltu päämäärä.
- 47 On kuitenkin tuotava esiin, että direktiivin 92/43 3 artiklan 1 kohdan mukaan tässä direktiivissä tarkoitettuna erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäisellä eurooppalaisella ekologisella verkostolla, johon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käyttämä nimitys Natura 2000 -alueet viittaa, pyritään turvaamaan kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.
- 48 Kun otetaan huomioon tämän tavoitteen luonne ja se, että kyseiset luontotyypit ja elinympäristöt ovat ekosysteemeinä monimutkaisia, yksittäisellä säilyttämistoimenpiteellä voidaan yleensä vain myötävaikuttaa – yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa – mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen, ilman että se yksin riittäisi niiden saavuttamiseen. Näin ollen se, että asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohtaa tulkittaisiin niin, että se sallisi ainoastaan sellaisten toimenpiteiden toteuttamisen, jotka yksin riittäisivät kyseisen päämäärän saavuttamiseen, veisi säännökseltä sen tehokkaan vaikutuksen.

- 49 Yleisemmällä tasolla on tuotava esiin se, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jotta toimenpide läpäisisi sen oikeasuhteisuuden kohdistettavan testin, sillä on voitava myötävaikuttaa tavoitellun päämäärän saavuttamiseen, mutta yksin sen avulla ei välttämättä ole päästävä kyseiseen päämäärään (ks. analogisesti tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 92 kohta).
- 50 Näin ollen asiaan liittyvässä unionin lainsäädännössä asetettua tavoitetta vastaavien toimenpiteiden käsite on ymmärrettävä siten, että se kattaa sellaiset jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, joilla pyritään vain kannustamaan kyseessä olevassa unionin lainsäädännössä säädettyjen päämäärien toteuttamiseen.
- 51 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien kaltaiset toimenpiteet, joilla kielletään kokonaan ammattimainen merikalastus pohjaa koskettavilla pyydyksillä ja ankkuroiduilla verkoilla, saattavat kannustaa kyseisten luontotyyppien ja merilajien elinympäristöjen säilyttämiseen tai tarvittaessa ennalleen saattamiseen kyseisillä alueilla ja näin ollen kuulua asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohdan alaan.
- 52 Kolmanneksi on todettava muiden jäsenvaltioiden kalastusalusten käsitteestä, että asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohdassa ei ole säädetty mitään tekijöistä, joista tämä käsite muodostuu.
- 53 Todettakoon kuitenkin, että unionia velvoittavan, Montego Bayn yleissopimuksen 91 artiklan 1 kappaleen mukaan aluksilla on sen valtion kansallisuus, jonka lippua niillä on oikeus käyttää, ja sen 94 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisen valtion tulee tehokkaasti käyttää lainkäyttö- ja valvontavaltaansa sellaisiin aluksiin nähden, jotka käyttävät sen lippua.
- 54 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohdassa käytetty muiden jäsenvaltioiden kalastusalusten käsite on ymmärrettävä niin, että sillä viitataan yksinomaan aluksiin, jotka käyttävät jonkin muun kuin sen jäsenvaltion, joka käyttää suvereniteettiään tai lainkäyttövaltaansa kyseisellä alueella, lippua ja jotka tämän perusteella kuuluvat sen jäsenvaltion, jonka lippua ne käyttävät, tehokkaan lainkäyttö- ja valvontavallan alaisuuteen.
- 55 Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on itsekin todennut, kuten sen esittämän kysymyksen muotoilusta käy ilmi, että kysymyksessä mainitut toimenpiteet vaikuttavat tällaisiin aluksiin, toimenpiteitä ei voida pitää asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohdan vaatimusten mukaisina, eikä jäsenvaltio voi näin ollen yksipuolisesti toteuttaa niitä tällä perusteella.
- 56 Kaikkien edellä esitettyjen näkökohtien perusteella asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se estää jäsenvaltiota toteuttamasta omaan suvereniteettiinsä tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sille direktiivin 92/43 6 artiklan mukaan kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi ja joilla ammattimainen merikalastus pohjaa koskettavilla pyydyksillä ja ankkuroiduilla verkoilla kielletään kokonaan Natura 2000 -alueilla, jos tällaiset toimenpiteet vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden lippua käyttäviin kalastusaluksiin.

Toinen kysymys

- 57 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa toisella kysymyksellään vastauksen siihen, onko asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se estää jäsenvaltiota toteuttamasta omaan suvereniteettiinsä ja lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen, jotta se voi täyttää sille direktiiviin 2004/35 perusteella kuuluvat velvoitteet.

- 58 Asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohdasta käy tämän osalta ilmi, että sillä käyttöön otettu valtuutus koskee vain niitä toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen jäsenvaltioille unionin ympäristölainsäädännön kolmella erityisellä säännöksellä eli direktiivin 2008/56 13 artiklan 4 kohdalla, direktiivin 2009/147 4 artiklalla ja direktiivin 92/43 6 artiklalla säädettyjen velvoitteiden noudattamiseksi.
- 59 Asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohdassa ei mainita direktiiviä 2004/35, eikä sen sanamuodossa ole mitään, minkä perusteella voitaisiin olettaa, että luettelo niistä unionin oikeussäännöistä, joihin siinä viitataan, ei olisi tyhjentävä.
- 60 Koska asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohdalla otetaan käyttöön poikkeus sen 6 artiklassa muotoillusta pääsäännöstä, jonka mukaan säilyttämistoimenpiteiden toteuttamista koskeva toimivalta kuuluu unionille, mainitun kohdan säännöksiä on tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, Zh. ja O., C-554/13, EU:C:2015:377, 42 kohta).
- 61 Jos lainsäätäjällä olisi halunnut antaa avoimen valtuutuksen sellaisten säilyttämistoimenpiteiden toteuttamiselle, jotka ovat tarpeen, jotta jäsenvaltio voi täyttää sille direktiiviin 2004/35 perusteella kuuluvat velvoitteet, sen olisi näin ollen pitänyt ilmaista tämä nimenomaisesti.
- 62 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se estää jäsenvaltiota toteuttamasta omaan suvereniteettiinsä tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen, jotta se voi täyttää sille direktiiviin 2004/35 perusteella kuuluvat velvoitteet.

Kolmas kysymys

- 63 Koska kolmas kysymys on esitetty vain siltä varalta, että ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen vastattaisiin kieltävästi, siihen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

- 64 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se estää jäsenvaltiota toteuttamasta omaan suvereniteettiinsä tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sille luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan mukaan kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi ja joilla ammattimainen merikalastus pohjaa koskevilla pyydyksillä ja ankkuroiduilla verkoilla kielletään kokonaan Natura 2000 -alueilla, jos tällaiset toimenpiteet vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden lippua käyttäviin kalastusaluksiin.**

- 2) Asetuksen N:o 1380/2013 11 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se estää jäsenvaltiota toteuttamasta omaan suvereniteettiinsä tai lainkäyttövaltaansa kuuluvilla vesillä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen, jotta se voi täyttää sille ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY perusteella kuuluvat velvoitteet.

Allekirjoitukset