



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 25. siječnja 2018.¹

Predmet C-683/16

**Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V.
protiv
Bundesrepublik Deutschland**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud, Köln, Njemačka))

„Zajednička ribarstvena politika – Očuvanje morskih bioloških resursa – Zaštita okoliša –
Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Isključiva nadležnost Europske unije”

1. Spada li, za potrebe Ugovorâ Unije, mjera kao što je opća zabrana uporabe određenih ribolovnih tehnika i opreme u zaštićenim prirodnim područjima, namijenjena zaštiti čitavog morskog ekosustava, u područje očuvanja morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike (u daljnjem tekstu: ZRP) ili u područje okolišne politike?
2. To je, ukratko, ključno pitanje u predmetnom postupku.

I. Pravni okvir

A. Uredba (EU) br. 1380/2013

3. Uredba (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ² sadržava odredbe koje služe provedbi ZRP-a.

4. Uvodna izjava 25. te uredbe glasi:

„Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća³, Direktiva Vijeća 92/43/EEZ⁴ i Direktiva 2008/56/EZ⁵ nameću određene obveze državama članicama u pogledu posebnih područja zaštite, posebnih područja očuvanja odnosno zaštićenih morskih područja. Takve mjere mogu zahtijevati usvajanje mjera koje spadaju u ZRP. Primjereno je, dakle, ovlastiti države članice da donesu, za vode

¹ Izvorni jezik: engleski

² SL 2013., L 354, str. 22.

³ Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128.)

⁴ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.)

⁵ Direktiva 2008/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša (Okvirna direktiva o pomorskoj strategiji) (SL 2008., L 164, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 136.)

pod njihovim suverenitetom i jurisdikcijom, takve mjere očuvanja koje su potrebne u skladu s njihovim obvezama iz tih akata Unije ako takve mjere ne utječu na ribolovne interese drugih država članica. Ako bi takve mjere mogle utjecati na ribolovne interese drugih država članica, ovlast donošenja takvih mjera bi trebalo dodijeliti Komisiji i trebalo bi pribjeći regionalnoj suradnji između dotičnih država članica.”

5. Stavak 1. članka 4. („Definicije”) Uredbe br. 1380/2013 predviđa:

„[...]

(5) ‚ribarsko plovilo Unije’ znači ribarsko plovilo koje plovi pod zastavom države članice i registrirano je u Uniji;

[...]

(22) ‚država članica koja ima izravan upravljački interes’ znači država članica koja ima interes koji se sastoji ili od ribolovnih mogućnosti ili od odvijanja ribolova u isključivom gospodarskom pojasu dotične države članice ili, u Sredozemnom moru, od tradicionalne ribolovne aktivnosti na otvorenome moru;

[...]”

6. Člankom 11. („Mjere očuvanja potrebne za usklađivanje s obvezama na temelju zakonodavstva Unije u području okoliša”) iste uredbe predviđeno je:

„1. Države članice su ovlaštene donijeti mjere za očuvanje koje ne utječu na ribarska plovila drugih država članica koje se primjenjuju u vodama pod njihovim suverenitetom ili jurisdikcijom, a koje su nužne radi poštovanja njihovih obveza na temelju članka 13. stavka 4. Direktive 2008/56/EZ, članka 4. Direktive 2009/147/EZ ili članka 6. Direktive 92/43/EEZ, pod uvjetom da su te mjere usklađene s ciljevima navedenim u članku 2. ove Uredbe, ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije koje one namjeravaju provesti, i barem [su] jednako stroge kao mjere predviđene pravom Unije.

2. Kada država članica (‚država članica koja pokreće inicijativu’) smatra da se mjere moraju donijeti u svrhu usklađivanja s obvezama iz stavka 1. i druge države članice imaju izravan interes za upravljanje u ribarstvu koji će biti pogođen takvim mjerama, Komisija je ovlaštena donijeti takve mjere, na zahtjev, putem delegiranih akata u skladu s člankom 46. U tu se svrhu primjenjuje članak 18. stavci od 1. do 4. i stavak 6. *mutatis mutandis*.

[...]”

B. Direktiva 92/43

7. Člankom 6. Direktive 92/43 (koju se obično naziva „Direktiva o staništima”) predviđeno je:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta područja ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrstama iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

[...]"

C. Direktiva 2004/35/EZ

8. Direktivom 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu⁶ uspostavljen je okvir koji se temelji na načelu da onečišćivač plaća, radi sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu.

II. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

9. Deutscher Naturschutzing, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (u daljnjem tekstu: Deutscher Naturschutzing) priznata je udruga za očuvanje okoliša koja ima ovlast pokretanja sudskih postupaka u Njemačkoj. Deutscher Naturschutzing je 30. srpnja 2014. od Bundesamt für Naturschutz (Savezni ured za zaštitu prirode, u daljnjem tekstu: Savezni ured) zatražio da se, na temelju nacionalnog prava, zabrane uporaba ribolovnih metoda u okviru kojih se oprema poteže morskim dnom i uporaba mreža stajaćica na nekoliko područja „Natura 2000”⁷ smještenih u njemačkom isključivom gospodarskom pojasu u Sjevernom i Baltičkom moru (u daljnjem tekstu: mjere u pitanju u glavnom postupku).

10. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se ribolov na tim područjima odvija uporabom raznih ribolovnih praksi. Neke od tih praksi uključuju uporabu mobilne ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom, čime se oštećuju grebeni i pješćani sprudovi, i uporabu trostrukih i jednostrukih mreža stajaćica koja dovodi do slučajnog ulova obalnih pliskavica i morskih ptica.

11. Savezni ured je odlukom od 29. listopada 2014. odbio zahtjev te je potom, odlukom od 19. prosinca 2014., odbio upravni prigovor Deutscher Naturschutzing. Savezni ured je zaključio da nije ovlašten usvojiti odnosne mjere. Naveo je da te mjere načelno spadaju pod isključivu nadležnost Unije, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (d) UFEU-a. Po njegovu mišljenju, mjere takve naravi, s obzirom na to da utječu na morski ribolov koji ribarska plovila drugih država članica vrše u njemačkom isključivom gospodarskom pojasu, institucije Unije trebaju usvojiti u skladu s člancima 11. i 18. Uredbe br. 1380/2013.

12. Deutscher Naturschutzing je 27. siječnja 2015. protiv te odluke podnio tužbu Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud, Köln, Njemačka). Taj je sud, dvojeći u pogledu pravilnog tumačenja relevantnih odredaba prava Unije, odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 11. [Uredbe br. 1380/2013] tumačiti na način da mu se protive mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje su nužne radi poštovanja njezinih obveza na temelju članka 6. [Direktive Vijeća 92/43], a imaju učinke na ribarska plovila drugih država članica i u potpunosti zabranjuju na područjima Natura 2000 komercijalni ribolov uz pomoć ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom kao i mreža stajaćica (trostruke i jednostruke mreže stajaćice)?

Osobito:

(a) Treba li članak 11. [Uredbe br. 1380/2013] tumačiti na način da pojam ‚mjere očuvanja’ uključuje zabranu ribolovnih tehnika navedenih u prvom pitanju?

⁶ SL 2004., L 143, str. 56. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.)

⁷ Vidjeti članak 3. stavak 1. Direktive 92/43: „Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja osniva se pod nazivom Natura 2000. Ova mreža, sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. i staništa vrsta navedenih u Prilogu II., omogućuje održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.”

- (b) Treba li članak 11. [Uredbe br. 1380/2013] tumačiti na način da pojam „ribarska plovila drugih država članica” također podrazumijeva ribarska plovila druge države članice koja plove pod zastavom Savezne Republike Njemačke?
- (c) Treba li članak 11. [Uredbe br. 1380/2013] tumačiti na način da pojam „ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije” također obuhvaća mjere država članica koje samo potiču ispunjavanje ciljeva predviđenih u navedenom zakonodavstvu Unije?
2. Treba li članak 11. [Uredbe br. 1380/2013] tumačiti na način da su mu protivne mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje su nužne radi poštovanja njezinih obveza na temelju [Direktive 2004/35]?
3. Ako je odgovor na jedno ili oba prethodna pitanja negativan:

Protivi li se usvajanje spomenutih mjera od strane države članice isključivoj nadležnosti Europske unije u području očuvanja morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (d) Ugovora o funkcioniranju Europske unije?”

13. Pisana očitovanja u predmetnom postupku podnijeli su Deutscher Naturschutzring, Savezni ured, španjolska, poljska i portugalska vlada i Komisija. Deutscher Naturschutzring, Savezni ured, njemačka, španjolska i portugalska vlada i Komisija iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 22. studenoga 2017.

III. Analiza

A. Prvo prethodno pitanje

14. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem želi saznati treba li članak 11. Uredbe br. 1380/2013 tumačiti na način da su mu protivne mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje su namijenjene ispunjavanju obveza na temelju članka 6. Direktive 92/43 ako te mjere mogu utjecati na ribarska plovila drugih država članica tako što zabranjuju ribolov pomoću ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom kao i mreža stajaćica. S tim ciljem sud koji je uputio zahtjev osobito pita Sud da objasni značenje pojmova „mjere očuvanja”, „ribarska plovila drugih država članica” i „ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije”.

15. U tom pogledu Savezni ured, njemačka, španjolska i poljska vlada i Komisija predlažu da se na prvo pitanje pozitivno odgovori. Prema njihovu mišljenju, budući da mjere poput opće zabrane uporabe određenih ribolovnih tehnika na područjima Natura 2000 mogu utjecati na ribarska plovila drugih država članica, takve mjere može usvojiti samo Komisija. Oni osobito tvrde da pojam „mjere očuvanja” iz članka 11. Uredbe br. 1380/2013 obuhvaća mjere poput onih u pitanju u glavnom postupku.

16. Nasuprot tomu, portugalska vlada i Deutscher Naturschutzring smatraju da na prvo pitanje treba negativno odgovoriti. Osobito navode da mjere poput onih u pitanju u glavnom postupku, zbog svojeg okolišnog cilja, ne ulaze u područje primjene Uredbe br. 1380/2013 i da ih stoga država članica može jednostrano usvojiti.

17. U nastavku ću objasniti zašto se slažem s prvim stajalištem. Prema mojem mišljenju, mjere poput onih u pitanju u glavnom postupku po samoj svojoj naravi predstavljaju mjere koje spadaju u područje očuvanja morskih bioloških resursa u okviru ZRP-a. Shodno tomu, država članica, u skladu s člankom 11. Uredbe br. 1380/2013, ne može usvojiti takve mjere u pogledu područja u svojem isključivom gospodarskom pojasu ako te mjere utječu na ribolovna prava drugih država članica.

1. Uvod: o ribarstvenoj politici i okolišnoj politici

18. U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (d) UFEU-a, Unija ima isključivu nadležnost u očuvanju morskih bioloških resursa u okviru ZRP-a. Nasuprot tomu, ostali aspekti ZRP-a i zaštite okoliša, u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkama (d) i (e) UFEU-a, u podijeljenoj su nadležnosti Unije i država članica.

19. Jedan od ključnih argumenata koji su portugalska vlada i Deutscher Naturschutzing istaknuli u prilog svojem stajalištu je taj da se Uredba br. 1380/2013, s obzirom na to da je usvojena na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, može odnositi samo na ribolovne mjere, ali ne i na mjere usvojene s ciljem zaštite okoliša.

20. Međutim, Sud je u presudi Mondiet⁸ već odbio vrlo sličan argument. Sud je u toj presudi morao razmatrati, među ostalim, zakonitost odredbe kojom je, u svrhu zaštite okoliša, uvedena zabrana uporabe određenih ribolovnih tehnika i opreme navedene u mjeri Unije usvojenoj na pravnim osnovama ZRP-a.

21. Sud je u svojoj presudi istaknuo da su odnosnom odredbom bile predviđene određene tehničke mjere za očuvanje morskih resursa te da je ona usvojena radi zaštite ribolovnih područja. Sud nije smatrao da je zbog činjenice da je odnosna odredba imala i svrhu zaštite okoliša bila potrebna dodatna pravna osnova za njezino usvajanje. Istaknuo je da se, u skladu s bivšim člankom 130.r stavkom 2. Ugovora o EEZ-u (koji je sada sadržajno zamijenjen člankom 11. UFEU-a), zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju uključiti u druge politike Zajednice. Sud je tako zaključio da puka činjenica da su u mjeri Zajednice bili uzeti u obzir ti zahtjevi nije značila da je ta mjera morala biti dio politike Zajednice u okolišnim pitanjima⁹.

22. Ta je razmatranja, prema mojem mišljenju, moguće u potpunosti primijeniti na mjere u pitanju u glavnom postupku. Sadržaj tih mjera po samoj se svojoj naravi odnosi na ZRP i osobito na očuvanje morskih bioloških resursa. Tim bi se mjerama zabranila uporaba određenih ribolovnih tehnika i opreme, čime bi se uredio način na koji bi bilo moguće obavljati ribolovne aktivnosti u određenim područjima te bi se, posljedično, utjecalo na količine morskih bioloških resursa koje se iskorištavaju u tim područjima.

23. Točno je da bi te mjere utjecale i na vrste koje nisu predmet ribolova te, općenitije, na čitav ekosustav odnosnih područja. Međutim, to nije dovoljno da bi se smatralo da ne spadaju u okvir ZRP-a. U tom je pogledu dovoljno istaknuti da životinjske vrste – uključujući morske vrste koje su predmet ribolova – mogu živjeti, razmnožavati se i napredovati samo ako je njihov ekosustav dostatno očuvan. Svaka značajna promjena živih i/ili neživih dijelova morskog ekosustava može utjecati na riblje stokove u tim područjima. To je razlog zbog kojeg se Uredbom br. 1380/2013 namjerava provesti *pristup* upravljanja ribarstvom *temeljen na ekosustavu* kako bi se osiguralo da negativni učinci ribolovnih aktivnosti na morski ekosustav budu minimalni i izbjeglo, koliko je to moguće, degradaciju morskog okoliša¹⁰.

24. Za razliku od portugalske vlade, ja presudu Suda u predmetu Kramer i dr.¹¹ ne tumačim na način da u okvir ZRP-a spadaju samo mjere koje se odnose na morske resurse koje je moguće komercijalno iskorištavati. Bez obzira na činjenicu da ta presuda potječe iz razdoblja kada tadašnji Ugovor o EEZ-u nije sadržavao nikakve konkretne odredbe o okolišnim pitanjima (a kamoli odredbe o integraciji

⁸ Presuda od 24. studenoga 1993., Mondiet, C-405/92, EU:C:1993:906

⁹ Presuda od 24. studenoga 1993., Mondiet, C-405/92, EU:C:1993:906, t. 17. do 28. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika C. C. Gulmana u tom predmetu, EU:C:1993:822, t. 12. do 17. Ta su načela potvrđena i u kasnijoj sudskoj praksi Suda: vidjeti, primjerice, presudu od 19. rujna 2002., Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, t. 33.

¹⁰ Vidjeti osobito članak 2. stavak 3., članak 4. stavak 1. točku 9. i uvodnu izjavu 13. Uredbe br. 1380/2013.

¹¹ Presuda od 14. srpnja 1976., Kramer i dr., 3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114

načela koje je trenutno predviđeno člankom 11. UFEU-a¹²⁾, Sud je samo naveo da je za odgovor na pitanje spada li mjera očuvanja u okvir ZRP-a odlučujuće to je li ta mjera dugoročno nužna „za osiguravanje stalnog, optimalnog prinosa od ribolova”¹³⁾. Zbog razloga objašnjenih u prethodnoj točki smatram da mjere u pitanju u glavnom postupku ispunjavaju taj zahtjev.

25. Tom tumačenju u prilog ide uvodna izjava 25. Uredbe br. 1380/2013, kojom se potvrđuje da direktive 2009/147, 92/43 i 2008/56 državama članicama nameću određene obveze u pogledu posebnih područja zaštite i da će države članice, kako bi ispunile te obveze, mogu smatrati potrebnim usvajanje „mjera koje spadaju u ZRP”.

26. Uostalom, ideja na kojoj počiva članak 3. stavak 1. točka (d) UFEU-a je ta da odvagivanje između čisto gospodarskog cilja kakav predstavlja optimalno iskorištavanje morskih resursa i cilja očuvanja i stabilnijeg upravljanja tim resursima – koji je više usmjeren na zaštitu okoliša – te, posljedično, čitavim morskim ekosustavima, treba poduzeti na razini Unije. Ako bi države članice mogle jednostrano usvajati mjere koje bi trenutno i izravno mogle utjecati na pitanje „gdje se, kako i koliko” ribolovnih aktivnosti može obavljati, djelotvornost i sklad ZRP-a bili bi ugroženi, što bi dovelo do fragmentacije i narušavanja tržišta Unije.

27. Važno je imati na umu da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, mjera Unije koja ima dvostruki cilj ili sadržaj, pri čemu se jedan cilj odnosno sadržaj može utvrditi kao glavni ili prevladavajući, a drugi samo kao akcesoran, mora temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi – to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sadržaj¹⁴⁾. Stoga činjenica da se Uredba br. 1380/2013 temelji samo na članku 43. stavku 2. UFEU-a ne znači da ne može sadržavati sporedne odredbe koje se zbog svojeg sadržaja ili cilja odnose (ili samo utječu) na druge politike Unije, kao što je okolišna politika. To posebno vrijedi za odredbe koje su, kao članak 11. Uredbe br. 1380/2013, namijenjene uređenju odnosa između instrumenata usvojenih u različitim područjima aktivnosti Unije.

28. Dakle, čak i ako bi se smatralo da odredba poput članka 11. Uredbe br. 1380/2013 ima sadržaj koji se uglavnom odnosi na okoliš ili da je prije svega namijenjena zaštiti okoliša, to ne bi značilo da je se ne može uključiti u pravni instrument koji se temelji samo na pravnoj osnovi koja se tiče ribarstva. Naime, moglo bi je se smatrati sporednom odredbom koja se odnosi na okoliš, a zakonito je uvrštena u instrument sa širim ciljevima koji se tiču ribarstvene politike.

29. To dakako ne znači da odredbu istovjetnu ili sličnu članku 11. Uredbe br. 1380/2013 nije moguće uključiti u instrument koji ima širi okolišni cilj te se, stoga, temelji (samo ili ujedno) na članku 192. UFEU-a. Drugim riječima, mjere poput onih koje zahtijeva Deutscher Naturschutzring mogu biti namijenjene zaštiti morskog ekosustava kao cjeline (a ne samo ili uglavnom zaštiti morskih bioloških resursa koji se mogu komercijalno iskorištavati), ali to ne znači da se članak 11. Uredbe br. 1380/2013 na njih ne primjenjuje. Ako je ta odredba zakonita – a nijedna stranka ne tvrdi da nije – ne vidim kako je moguće zanemariti pravila iz te odredbe.

30. S obzirom na navedeno, mjere u pitanju u glavnom postupku spadaju u okvir ZRP-a, a osobito u okvir očuvanja morskih bioloških resursa, a ne u okvir okolišne politike Unije. Budući da je Unija isključivo nadležna za prvonavedeno, samo institucije Unije mogu usvojiti te mjere, osim ako Unija delegira nadležnost tijelima država članica da to učine ili ih ovlasti za to.

31. U tom ću kontekstu razmotriti posebna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev. Čak i ako neka od tih pitanja, kako Savezni ured navodi, nisu odlučujuća za odgovor na prvo prethodno pitanje, ipak ću ih radi cjelovitosti sve razmotriti.

12 To je načelo prvi put uvedeno u Ugovore Jedinstvenim europskim aktom; uvršteno je u gorenavedeni članak 130.r stavak 2. Ugovora o EEZ-u.

13 Presuda od 14. srpnja 1976., Kramer i dr., 3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114, t. 56. do 59.

14 Vidjeti presudu od 11. lipnja 2014., Komisija/Vijeće, C-377/12, EU:C:2014:1903, t. 34. i navedenu sudsku praksu.

2. Pojam „mjere očuvanja”

32. Članak 7. Uredbe br. 1380/2013 sadržava neiscrpan popis mjera koje treba smatrati „mjerama očuvanja” u smislu te uredbe. Te mjere uključuju „mjere potrebne za ispunjavanje obveza prema zakonodavstvu Unije u području okoliša donesenom u skladu s člankom 11.”¹⁵. Također uključuju „tehničke mjere” kao što su „karakteristike ribolovnih alata i pravila koja se odnose na njihovo korištenje”, „specifikacije o konstrukciji ribolovnih alata”, i „ograničenja ili zabrane korištenja određenih ribolovnih alata i ribolovnih aktivnosti, na određenim područjima ili u određenim razdobljima”¹⁶. Osim toga, pojam „tehnička mjera” je u članku 4. stavku 1. točki 20. definiran kao svaka „mjera kojom se uređuje sastav ulova po vrsti i veličini i [utjecajima] na dijelove ekosustava koji proizlaze iz ribolovnih aktivnosti[,] određivanjem uvjeta za upotrebu i strukturu ribolovnog alata i ograničenja pristupa ribolovnim područjima”.

33. Iz samog teksta Uredbe br. 1380/2013 proizlazi dakle da mjere poput onih u pitanju u glavnom postupku – kojima se uređuje i zabranjuje uporaba određenih ribolovnih tehnika i opreme – spadaju u okvir pojma „mjere očuvanja” u smislu te uredbe.

3. Pojam „ribarska plovila drugih država članica”

34. Dalje, sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da pojasni značenje pojma „ribarska plovila drugih država članica”.

35. U tom pogledu ističem, kao prvo, da su u članku 4. stavku 1. točki 5. Uredbe br. 1380/2013 ribarska plovila Unije definirana i s obzirom na zastavu plovila i s obzirom na državu u kojoj su registrirana. Kao drugo, članak 19. te uredbe, koji se odnosi na mjere država članica za očuvanje ribljih stokova u vodama Unije, upućuje i na plovila pod zastavom dotične države članice. Kao treće, čini se da relevantnost tih dvaju zahtjeva proizlazi i iz članka 24. stavka 1. uredbe, u skladu s kojim „[d]ržave članice evidentiraju informacije o vlasništvu, o karakteristikama plovila i alata te o aktivnosti ribarskih plovila Unije koja plove pod njihovom zastavom, što je nužno za upravljanje mjerama uspostavljenima u okviru ove Uredbe”. Stoga se čini da se u Uredbi br. 1380/2013 i zastava plovila i mjesto u kojem je ono registrirano uzimaju kao kriteriji njegove državne pripadnosti.

36. Važno je reći da se ta dva obilježja u pravilu podudaraju. Naime, u skladu s člankom 91. („Državna pripadnost brodova”) Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora¹⁷, „[s]vaka država određuje uvjete pod kojima dodjeljuje brodovima svoju državnu pripadnost, kao i uvjete upisa u upisnik na svom području i pravo na vijorenje svoje zastave. Brodovi imaju pripadnost one države čiju su zastavu ovlaštenu vijoriti”. Člankom 94. („Dužnosti države zastave”) te konvencije dodaje se da svaka država „djelotvorno vrši svoju jurisdikciju i nadzor nad brodovima koji vijore njezinu zastavu glede upravnih, tehničkih i socijalnih pitanja” i, osobito, „vodi upisnik brodova s imenima i podacima o brodovima koji vijore njezinu zastavu” te „vrši nad svakim brodom koji vijori njezinu zastavu [...] jurisdikciju u skladu sa svojim unutrašnjim pravom glede upravnih, tehničkih i socijalnih pitanja koja se tiču broda”. U skladu s tim pravilima javnog međunarodnog prava, Sud je više puta zaključio da plovilo načelno mora pripadati samo jednoj državi, onoj u kojoj je registrirano¹⁸.

¹⁵ Članak 7. stavak 1. točka (i) Uredbe br. 1380/2013

¹⁶ Članak 7. stavak 2. točke (a), (b) i (c) Uredbe br. 1380/2013

¹⁷ Sastavljena u Montego Bayu 10. prosinca 1982. i stupila na snagu 16. studenoga 1994. Vidjeti Odluku Vijeća 98/392/EZ od 23. ožujka 1998. o sklapanju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora od 10. prosinca 1982. i Sporazuma o primjeni njezinog dijela XI. od 28. srpnja 1994. od strane Europske zajednice (SL 1998., L 179, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 2., str. 86.)

¹⁸ Vidjeti osobito presude od 24. studenoga 1992., Poulsen i Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, t. 13., i od 2. prosinca 1992., Komisija/Irska, C-280/89, EU:C:1992:481, t. 24.

37. Shodno tomu, pojam „ribarska plovila drugih država članica” iz članka 11. Uredbe br. 1380/2013 treba shvatiti na način da se odnosi na plovila koja su registrirana – te stoga vijore njihovu zastavu – u državama članicama različitim od one koja ima jurisdikciju ili suverenitet u odnosnim vodama.

38. U tom bih kontekstu želio dodati da državna pripadnost plovila na koja utječu mjere očuvanja koje su nužne radi poštovanja obveza na temelju zakonodavstva Unije o okolišu predstavlja ključan element u strukturi članka 11. Uredbe br. 1380/2013. Naime, u skladu sa stavkom 1. te odredbe, dotična država članica može samoinicijativno usvojiti mjere očuvanja koje utječu samo na domaća plovila ako su ispunjeni relevantni uvjeti. Nasuprot tomu, mjere očuvanja koje mogu utjecati i na plovila drugih država članica treba usvojiti Komisija, u skladu s posebnim postupcima predviđenima člankom 11. stavcima 2. do 6. i člankom 18. Uredbe br. 1380/2013¹⁹.

39. Taj zahtjev u pogledu utjecaja na druge države članice preciziran je u članku 11. stavku 2. Uredbe br. 1380/2013, u kojem se spominju „države članice [koje] imaju izravan interes za upravljanje u ribarstvu koji će biti pogođen [odnosnim] mjerama”. Taj je pak izraz u članku 4. stavku 1. točki 22. Uredbe br. 1380/2013 definiran na sljedeći način: „država članica koja ima izravan upravljački interes” znači država članica koja ima interes koji se sastoji ili od ribolovnih mogućnosti ili od odvijanja ribolova u isključivom gospodarskom pojasu dotične države članice [...]”.

40. Iz te odredbe proizlazi, kako Savezni ured i Komisija pravilno ističu, da je, kao pravilo, potrebno djelovanje Komisije kada mjere očuvanja utječu na plovila drugih država članica koja ribare na odnosnom području ili koja, iako ne (ili još ne) ribare na njemu, imaju pravo to činiti.

4. Pojam „ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije”

41. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev također traži od Suda da pojasni značenje pojma „ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije” iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013. Osobito, nacionalni sud pita podrazumijeva li taj izraz da dotične mjere moraju, same po sebi, biti dovoljne za ostvarenje ciljeva relevantnog zakonodavstva Unije ili je pak dovoljno da samo doprinose ostvarenju tih ciljeva.

42. Problematika koju to pitanje otvara vjerojatno je više terminološke nego sadržajne naravi.

43. U slučaju poduzimanja jedne ili više posebnih mjera radi zaštite okoliša, čini mi se da tijela samo u rijetkim slučajevima mogu biti sigurna da će se upravo tim mjerama željeni ciljevi u potpunosti i definitivno ostvariti. Naime, često je teško unaprijed procijeniti djelotvornost predviđenih mjera, a njihova veća ili manja uspješnost može ovisiti o raznim čimbenicima, koje nije moguće sve sasvim kontrolirati ili očekivati. To posebno vrijedi kada se određena radnja smatra nužnom reakcijom na pojavu čiji uzroci mogu biti brojni, različiti i možda čak pomalo kontroverzni iz znanstvenog gledišta. Osim toga, okolišni ciljevi često su dugoročni ciljevi koji se mogu ostvariti samo pomoću većeg broja mjera, za čijim se usvajanjem može, ovisno o razvoju situacije, tijekom vremena pojaviti potreba.

44. Točno je da se u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 1380/2013 govori i o mjerama očuvanja „koje su nužne” radi poštovanja obveza na temelju zakonodavstva Unije o okolišu²⁰, što može ostaviti dojam da se ta odredba odnosi samo na mjere koje su *neophodne* za ostvarenje predviđenih ciljeva.

45. Međutim, taj se izraz može objasniti činjenicom da članak 11. stavak 1. Uredbe br. 1380/2013 zahtijeva od država članica da postignu ravnotežu između dva, katkad suprotstavljena, skupa ciljeva: ciljevi ZRP-a (kako su utvrđeni člankom 39. UFEU-a i člankom 2. Uredbe br. 1380/2013) i okolišni ciljevi odredaba Unije navedenih u članku 11. stavku 1.

¹⁹ Vidjeti također uvodnu izjavu 25. Uredbe br. 1380/2013.

²⁰ Moje isticanje

46. Potreba da države članice provedu takvo odvagivanje postaje očita kada se sve uvjete iz članka 11. stavka 1. u pogledu usvajanja mjera očuvanja od strane država članica promotri zajedno. S jedne strane, u toj je odredbi predviđeno da te mjere moraju biti „usklađene s ciljevima navedenima u članku 2. [te] Uredbe”. S druge strane, u njoj se dodaje da te mjere moraju također biti u stanju „ispun[iti] ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije koje one namjeravaju provesti”.

47. Drugim riječima, članak 11. stavak 1. Uredbe br. 1380/2013 zahtijeva od država članica da mjere podvrgnu testu proporcionalnosti. U skladu s ustaljenom sudskom praksom²¹, jedan od ključnih dijelova tog testa je ocjena jesu li te mjere *prikladne i nužne* – u smislu da pružaju doprinos koji je pozitivan i nije beznačajan – za ostvarenje okolišnih ciljeva članka 13. stavka 4. Direktive 2008/56, članka 4. Direktive 2009/147 i članka 6. Direktive 92/43.

48. Stoga pojam „ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije” iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013 znači da odnosne mjere očuvanja moraju ostvarenju okolišnih ciljeva koje to zakonodavstvo predviđa pružiti doprinos koji je pozitivan i nije beznačajan.

5. Zaključak o prvom pitanju

49. Kao zaključak o ovom pitanju, ponovno bih naglasio da mjere u pitanju u glavnom postupku po samoj svojoj naravi spadaju u područje primjene članka 11. Uredbe br. 1380/2013. Nesporno je: (i.) da se mjere u pitanju u glavnom postupku smatra nužnima radi ispunjavanja obveza na temelju članka 6. Direktive 92/43, to jest barem ih Deutscher Naturschutzring takvima smatra; i da (ii.) te mjere, time što svim ribarskim plovilima zabranjuju uporabu određenih ribolovnih tehnika u određenim zaštićenim područjima, mogu utjecati na ribolovne interese država članica različitih od Njemačke²².

50. S obzirom na navedeno, smatram da odgovor Suda na prvo pitanje treba glasiti: članak 11. Uredbe br. 1380/2013 treba tumačiti na način da mu se protive mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom, koje su namijenjene ispunjavanja obveza na temelju članka 6. Direktive Vijeća 92/43, ako, time što zabranjuju ribolov pomoću ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom kao i mreža stajaćica, utječu na ribarska plovila drugih država članica.

B. Drugo prethodno pitanje

51. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem želi znati protive li se članku 11. Uredbe br. 1380/2013 mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje su nužne radi ispunjavanja njezinih obveza na temelju Direktive 2004/35.

52. To se pitanje, kako ga je sud koji je uputio zahtjev formulirao, čini previše neodređenim te na njega u biti nije moguće adekvatno odgovoriti. Očito je da članak 11. Uredbe br. 1380/2013 nije moguće tumačiti na način da su mu protivne *ikakve* mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje se mogu smatrati nužnima radi ispunjavanja njezinih obveza na temelju Direktive 2004/35.

53. Stoga to pitanje treba preoblikovati. U biti, sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem želi saznati protive li se članku 11. Uredbe br. 1380/2013 mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom, *poput onih u pitanju u glavnom postupku*, čak i ako ih se smatra nužnima radi ispunjavanja njezinih obveza na temelju Direktive 2004/35.

²¹ Sud je više puta istaknuo da načelo proporcionalnosti zahtijeva da mjere institucija Unije, ili država članica koje djeluju u području prava Unije, ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva odnosnih propisa; u slučaju kada je moguće birati između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu mjeru koja je najmanje ograničavajuća, a prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni zadanim ciljevima. Vidjeti, primjerice, presudu od 14. lipnja 2017., TofuTown.com, C-422/16, EU:C:2017:458, t. 45. i navedenu sudsku praksu.

²² Potonji element je njemačka vlada potvrdila na raspravi.

54. Za početak, moram priznati da mi uopće nije jasno na koji je način mjere poput onih u pitanju u glavnom postupku moguće smatrati nužnima kako bi Njemačka ispunila obveze iz Direktive 2004/35.

55. Temeljno načelo te direktive je da se financijskoj odgovornosti podvrgne operatera čija je djelatnost uzrokovala štetu u okolišu ili njezinu prijetecu opasnost, kako bi se operateri potaknuli na usvajanje mjera i razvijanje postupaka za smanjivanje rizika od štete u okolišu, čime bi se njihova izloženost financijskoj odgovornosti smanjila. Stoga je Direktiva 2004/35 namijenjena uspostavi zajedničkog okvira za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu uz prihvatljiv trošak za društvo²³.

56. Važno je istaknuti da je u uvodnoj izjavi 13. Direktive 2004/35 objašnjeno da se „[n]e mogu [...] svi oblici štete u okolišu otkloniti mehanizmom [koji ta direktiva predviđa]. Da bi isti bio učinkovit, trebao bi postojati jedan ili više onečišćivača koji se mogu utvrditi, šteta bi trebala biti konkretna i količinski mjerljiva, a uzročna veza između štete i jednog ili više utvrđenih onečišćivača utvrđena. Odgovornost stoga nije prikladno sredstvo za rješavanje slučajeva široko rasprostranjenog difuznog onečišćenja pri kojem je nemoguće povezati negativne posljedice u okolišu s radnjom ili nedjelovanjem određenih pojedinačnih činitelja”.

57. Čini se da vrsta štete koju Deutscher Naturschutzring namjerava spriječiti usvajanjem mjera u pitanju u glavnom postupku ima upravo široko rasprostranjenu i difuznu narav. Argumenti Deutscher Naturschutzring čine se utemeljenima na pretpostavci da svaka uporaba spornih ribolovnih tehnika i opreme neizbježno uzrokuje određenu štetu morskom ekosustavu zaštićenih područja.

58. Osim toga, ključne materijalnopravne obveze iz Direktive 2004/35 odnose se na gospodarske subjekte, a ne na tijela država članica.

59. Međutim, Deutscher Naturschutzring u tom se pogledu poziva na članke 12. i 13. te direktive, kojima se od država članica u biti zahtijeva da uspostave (i.) upravne postupke u kojima bi zainteresirane osobe mogle od nadležnih tijela država članica zahtijevati da u slučaju štete u okolišu ili njezine prijetecu opasnosti djeluju na temelju direktive, i (ii.) postupke nadzora u kojima bi te osobe mogle pobijati djelovanje ili nedjelovanje tijelâ. Unatoč tomu, kako jasno proizlazi iz uvodnih izjava 24. do 26., te postupke treba shvaćati kao sredstva provedbe i izvršenja direktive. Drugim riječima, područje primjene tih postupaka ograničeno je na predmet Direktive 2004/35, a to je, u skladu s njezinim člankom 1., uspostava okvira za odgovornost za okoliš koji se temelji na načelu „onečišćivač plaća”.

60. Stoga nema osnove za to da se članke 12. i 13. Direktive 2004/35 tumači na način da obvezuju države članice da uspostave sustav upravnih postupaka i postupaka nadzora koji bi omogućili pojedincima da interveniraju u pogledu bilo koje ljudske aktivnosti koja može na bilo koji način utjecati na okoliš.

61. Također ne vjerujem da je Direktiva 2004/35 u ovom predmetu primjenjiva na temelju članka 5., koji dopušta državama članicama da, u određenim okolnostima, od operatera zahtijevaju da poduzmu „potrebne mjere sprečavanja”. Poduzimanje mjera sprečavanja moguće je naložiti samo „kao odgovor na događaj, radnju ili nedjelovanje koji su izazvali *prijetecu* opasnost od štete u okolišu”²⁴. Osim toga, kako je gore navedeno, ta šteta treba biti „konkretna i količinski mjerljiva” i pripisiva jednom ili više „utvrđenih onečišćivača”.

²³ Vidjeti uvodne izjave 2. i 3. te direktive.

²⁴ Članak 2. stavak 10. direktive (moje isticanje)

62. U svakom slučaju – unatoč pitanju primjenjivosti Direktive 2004/35 na situaciju poput one iz glavnog postupka – smatram da odgovor na drugo prethodno pitanje proizlazi iz odgovora koji sam predložio na prvo prethodno pitanje. Ako se za mjere u pitanju u glavnom postupku mora, po samoj njihovoj naravi, smatrati da spadaju u područje očuvanja morskih bioloških resursa u okviru ZRP-a, te je mjere moguće usvojiti samo ako i kada ih dopuštaju pravila ZRP-a. Članak 11. Uredbe br. 1380/2013 u tom je pogledu ključna odredba.

63. Međutim, člankom 11. Uredbe br. 1380/2013 predviđeno je da takve mjere, ako utječu i na ribarska plovila drugih država članica, može usvajati samo Komisija. Osim toga, jedine mjere očuvanja koje je na temelju članka 11. moguće usvojiti su one koje su nužne radi ispunjavanja obveza iz triju konkretnih odredaba zakonodavstva Unije o okolišu: članka 13. stavka 4. Direktive 2008/56, članka 4. Direktive 2009/147 i članka 6. Direktive 92/43. U članku 11. Uredbe br. 1380/2013 ne spominje se nijedna odredba Direktive 2004/35.

64. Kako Komisija ističe, ništa ne upućuje na to da bi takav popis odredaba trebalo smatrati samo indikativnim. Naprotiv, tekst članka 11. Uredbe br. 1380/2013 sugerira da je taj popis iscrpan. Naime, da je zakonodavac Unije namjeravao propisati općenitiju klauzulu za uređenje odnosa između ZRP-a i čitavog zakonodavstva Unije o okolišu, isticanje samo triju odredbi (a ne i ostalih) bilo bi neobično rješenje.

65. Osim toga, smatram da članak 11. stavak 1. Uredbe br. 1380/2013 nije moguće po analogiji primijeniti na mjere koje se čine nužnima radi poštovanja drugih odredaba zakonodavstva Unije o okolišu. Ta odredba, time što ovlašćuje države članice da iznimno djeluju u području u kojem je Unija isključivo nadležna, predstavlja iznimku od općeg pravila te je treba usko tumačiti²⁵.

66. Zbog tih razloga smatram da se članak 11. Uredbe br. 1380/2013 treba tumačiti na način da mu se protive mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom, poput onih u pitanju u glavnom postupku, čak i ako ih se smatra nužnima radi ispunjavanja njezinih obveza na temelju Direktive 2004/35.

C. Treće prethodno pitanje

67. Budući da je treće pitanje postavljeno samo za slučaj da odgovor na prvo i/ili drugo pitanje bude negativan, na njega nije potrebno odgovoriti. Uostalom, iz svega navedenog je sasvim jasno da mjere u pitanju u glavnom postupku, po samoj svojoj naravi, spadaju u područje očuvanja morskih bioloških resursa u okviru ZRP-a te stoga, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (d) UFEU-a, pod isključivu nadležnost Unije.

68. Stoga države članice nemaju ovlast usvajanja takvih mjera jer pravo Unije ne sadržava nijednu izričitu odredbu koja ih za to ovlašćuje ili delegira.

²⁵ Činjenica da je Unija ta koja državama članicama daje ovlast usvajanja mjera iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013 postaje još očitija ako se njemačku verziju uredbe usporedi s njezinim drugim jezičnim verzijama. Dok se u njemačkoj verziji govori o „die Mitgliedstaaten haben das Recht“ (članak 11. stavak 1.) i o „die Mitgliedstaaten [...] zuermächtigen“ (uvodna izjava 25.), u verzijama kao što su, primjerice, engleska, španjolska, francuska i talijanska izričito se navodi da je Unija ta koja *ovlašćuje* države članice da djeluju.

IV. Zaključak

69. Zaključno, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja mu je uputio Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud, Köln, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

- članku 11. Uredbe br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ protivne se mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje su namijenjene ispunjavanju obveza na temelju članka 6. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore ako, time što zabranjuju ribolov pomoću ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom kao i mreža stajaćica, utječu na ribarska plovila drugih država članica;
- mjere poput zabrane ribolova pomoću ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom kao i mreža stajaćica spadaju u okvir pojma „mjere očuvanja” u smislu članka 11. Uredbe br. 1380/2013;
- pojam „ribarska plovila drugih država članica” iz članka 11. Uredbe br. 1380/2013 odnosi se na plovila koja su registrirana – te stoga vijore njihovu zastavu – u državama članicama različitim od one koja ima jurisdikciju ili suverenitet u odnosnim vodama;
- pojam „ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije” iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013 znači da mjere očuvanja moraju ostvarenju okolišnih ciljeva koje to zakonodavstvo predviđa pružiti doprinos koji je pozitivan i nije beznačajan;
- članku 11. Uredbe br. 1380/2013 protivne se mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom, poput onih u pitanju u glavnom postupku, čak i ako ih se smatra nužnima kako bi država članica ispunila svoje obveze na temelju Direktive 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu.