



## Határozatok Tára

NILS WAHL  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2018. január 25.<sup>1</sup>

**C-683/16. sz. ügy**

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

(a Verwaltungsgericht Köln [kölni közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Közös halászati politika – A tengeri biológiai erőforrások megőrzése – Környezetvédelem – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – Az Európai Unió kizárólagos hatásköre”

1. Az olyan intézkedés, mint a bizonyos halászati módszereknek és eszközöknek a védett természeti területeken való alkalmazására vonatkozó, a teljes tengeri ökoszisztéma védelmét célzó általános tilalom, az uniós Szerződések alkalmazásában a tengeri biológiai erőforrások megőrzésének a területére tartozik-e a közös halászati politika (a továbbiakban: KHP) keretében, vagy pedig a környezetvédelmi politika területére?
2. Röviden ez a jelen eljárásban felmerült fő kérdés.

### **I. Jogi háttér**

#### **A. Az 1380/2013/EU rendelet**

3. A közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1380/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>2</sup> a KHP végrehajtására irányuló rendelkezéseket tartalmaz.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

<sup>2</sup> HL 2013. L 354., 22. o.; helyesbítés: HL 2016. L 357., 17. o.

4. E rendelet (25) preambulumbekzdése a következőkppen rendelkezik:

„A 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>3</sup>, a 92/43/EGK tanácsi irányelv<sup>4</sup>, valamint a 2008/56/EK irányelv<sup>5</sup> bizonyos kötelezettségeket rónak a tagállamokra a különleges védelmi területek, a különleges természetmegőrzési területek és a védett tengeri területek tekintetében. Ezen intézkedések a közös halászati politika hatálya alá tartozó intézkedések elfogadását tehetik szükségessé. Ezért helyénvaló annak engedélyezése, hogy a tagállamok a felségterületükhöz vagy joghatóságuk alá tartozó vizek tekintetében az említett uniós jogi aktusokból eredő kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges állományvédelmi intézkedéseket fogadjanak el, azzal a feltétellel, hogy ezen intézkedések nem érintik más tagállamok halászati érdekeit. Amennyiben ezen intézkedések érinthetik más tagállamok halászati érdekeit, azok elfogadására a Bizottságot kell felhatalmazni, és az érintett tagállamok között regionális együttműködést kell indítani.”

5. Az 1380/2013 rendelet 4. cikkének („Fogalommeghatározások”) (1) bekezdése a következöket írja elő:

„[...]

(5) »uniós halászhajó«: tagállami lobogó alatt közlekedő, az Unióban lajstromozott halászhajó;

[...]

(22) »közvetlen gazdálkodási érdekekkel bíró tagállam«: olyan tagállam, amely a halászati lehetőségekből, az érintett tagállam kizárólagos gazdasági övezetében folytatott halászati tevékenységből vagy – a Földközi-tenger esetében – a nyílt tengeren folytatott hagyományos halászatból kifolyólag érdekeltséggel bír;

[...]”

6. Ugyanezen rendelet 11. cikke („Az uniós környezetvédelmi jogszabályok szerinti kötelezettségeknek való megfeleléshez szükséges állományvédelmi intézkedések”) a következöket mondja ki:

„(1) A tagállamok felhatalmazással rendelkeznek arra, hogy a más tagállamok halászhajóit nem érintő olyan állományvédelmi intézkedéseket fogadjanak el, amelyek a felségterületükhöz vagy a joghatóságuk alá tartozó vizekre alkalmazandók, és amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljenek a 2008/56/EK irányelv 13. cikkének (4) bekezdése, a 2009/147/EK irányelv 4. cikke, vagy a 92/43/EGK irányelv 6. cikke szerinti kötelezettségeiknek, feltéve hogy ezen intézkedések összeegyeztethetők az e rendelet 2. cikkében meghatározott célokkal, megfelelnek a végrehajtani kívánt vonatkozó uniós jogszabály céljának; valamint legalább olyan szigorúak, mint az uniós jog szerinti intézkedések.

(2) Amennyiben valamely tagállam (a továbbiakban: a kezdeményező tagállam) úgy ítéli meg, hogy intézkedéseket kell elfogadni az (1) bekezdésben említett kötelezettségeknek való megfelelés céljából, és más tagállamoknak közvetlen állománygazdálkodási érdeke fűződik az ilyen intézkedések által érintett halászathoz, a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy a 46. cikkel összhangban felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén – kérelemre – elfogadja az ilyen intézkedéseket. E célból a 18. cikk (1)–(4) és (6) bekezdését kell értelemszerűen alkalmazni.

[...]”

3 A vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv (HL 2010. L 20., 7. o.).

4 A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.)

5 A tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2008. június 17-i 2008/56/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv) (HL 2008. L 164., 19. o.).

## **B. A 92/43 irányelv**

7. A 92/43 irányelv (közismert nevén az „élőhelyvédelmi irányelv”) 6. cikke a következőt mondja ki:

„(1) A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi [helyesen: természetmegőrzési] területek védelméhez szükséges intézkedéseket, megfelelő esetben beleértve a kifejezetten az egyes természeti területekre kidolgozott vagy más fejlesztési tervek részét képező intézkedési terveket, továbbá olyan törvényi [helyesen: jogszabályi], közigazgatási, vagy szerződéses aktusokat [helyesen: intézkedéseket] is, amelyek az adott természeti területen megtalálható, I. mellékletben [helyesen: az I. mellékletben] szereplő természetes élőhelytípusok, illetve II. mellékletben [helyesen: a II. mellékletben] szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.

2. A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a különleges természetvédelmi területeken található olyan természetes élőhelytípusok és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására, amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet.

[...]”

## **C. A 2004/35/EK irányelv**

8. A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>6</sup> a szennyező fizet elven alapuló keretrendszert hoz létre a környezeti károk megelőzése és felszámolása érdekében.

## **II. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

9. A Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (a továbbiakban: Deutscher Naturschutzring) a Németországi Szövetségi Köztársaságban perbeli cselekvőképességgel rendelkező, elismert természetvédelmi egyesület. 2014. július 30-án a Deutscher Naturschutzring azt kérte a Bundesamt für Naturschutztól (szövetségi természetvédelmi hivatal, a továbbiakban: szövetségi hivatal), hogy a nemzeti jog alapján tiltsa be a tengerfenékkal érintkező eszközöket alkalmazó halászati módszereket, és tiltsa meg a horgonyzott kopoltyúhálóknak az Északi- és Balti-tenger német kizárólagos gazdasági övezetében található egyes Natura 2000 területeken<sup>7</sup> történő használatát (a továbbiakban: az alapeljárás tárgyát képező intézkedések)

10. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az említett területeken különböző halászati módszerekkel folytatnak tengeri halászatot. E halászati módszerek némelyike tengerfenékkal érintkező mobil halászati eszközök alkalmazásával jár, amely negatív hatással van a zátonyokra és homokpadokra, valamint passzív kopoltyú- és állítóhálók használatával, amely a disznódelfinfélék és a tengeri madarak nem szándékos kifogásához vezet.

11. A szövetségi hivatal először 2014. október 29-i határozatával elutasította a kérelmet, majd 2014. december 19-i határozatával elutasította a Deutscher Naturschutzring közigazgatási jogorvoslati kérelmét. A szövetségi hivatal azon a véleményen volt, hogy nincs hatásköre az intézkedések elfogadására. A szövetségi hivatal álláspontja az, hogy az említett intézkedések főszabály szerint az

<sup>6</sup> HL 2004. L 143., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet 8. kötet 357. oldal.

<sup>7</sup> Lásd a 92/43 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését: „A különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre [helyesen: Natura 2000 néven létrehozzák a különleges természetvédelmi területek egységes európai ökológiai hálózatát]. Az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat magában foglaló, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyéül szolgáló természeti területekből álló hálózat célja, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.”

EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja értelmében az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Amennyiben más tagállamok halászhajói által a német kizárólagos gazdasági övezetben folytatott tengeri halászatra vonatkoznak, az ilyen jellegű intézkedéseket a szövetségi hivatal véleménye szerint az 1380/2013 rendelet 11. és 18. cikkének megfelelően az uniós intézményeknek kell elfogadniuk.

12. 2015. január 27-én a Deutscher Naturschutzring keresetet indított az említett határozattal szemben a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság, Németország) előtt. Az említett bíróság, mivel kétségei voltak a releváns uniós jogi rendelkezések helyes értelmezését illetően, úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„(1) Úgy kell-e értelmezni a [1380/2013 rendelet] 11. cikkét, hogy azzal ellentétesek valamely tagállamnak a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozó olyan intézkedései, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfeleljen a [92/43 irányelv] 6. cikke szerinti kötelezettségeinek, amelyek más tagállamok halászhajóit érintik, és amelyek a Natura 2000 területeken teljeskörűen megtiltják a tengerfenékkal érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopoltyúhálókkal («kopoltyúhálók és állítóhálók») hivatásszerűen folytatott tengeri halászatot?

Így különösen:

- a) Úgy kell-e értelmezni [az 1380/2013 rendelet] 11. cikkét, hogy az »állományvédelmi intézkedések« fogalma magában foglalja az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben említett halászati módszerek [tilalmát]?
  - b) Úgy kell-e értelmezni [az 1380/2013 rendelet] 11. cikkét, hogy a »más tagállamok halászhajói« fogalma valamely más tagállam azon halászhajóit is magában foglalja, amelyek a Németországi Szövetségi Köztársaság mint tagállam szövetségi lobogója alatt hajóznak?
  - c) Úgy kell-e értelmezni [az 1380/2013 rendelet] 11. cikkét, hogy a »vonatkozó uniós jogszabály céljának való megfelelés« fogalma a tagállam által elfogadott olyan intézkedéseket is magában foglalja, amelyek csak elősegítik az említett rendelkezésben hivatkozott uniós jogszabályokban megfogalmazott célok elérését?
- (2) Úgy kell-e értelmezni [az 1380/2013 rendelet] 11. cikkét, hogy azzal ellentétesek valamely tagállamnak a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozó olyan intézkedései, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfeleljen a [2004/35 irányelv] szerinti kötelezettségeinek?
- (3) Amennyiben az első vagy a második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre, vagy mindkettőre nemleges választ kell adni:

Ellentétes-e az Európai Uniót az [Európai] Unió működéséről szóló szerződés 3. cikke (1) bekezdésének d) pontja alapján a tengeri biológiai erőforrások közös halászati politika keretében történő megőrzése területén megillető kizárólagos hatáskörrel a fent említett intézkedéseknek a tagállam általi elfogadása?”

13. A jelen eljárásban a Deutscher Naturschutzring, a szövetségi hivatal, a spanyol, a lengyel és a portugál kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A Deutscher Naturschutzring, a szövetségi hivatal, a német, a spanyol és a portugál kormány, valamint a Bizottság a 2017. november 22-án megtartott tárgyaláson szóbeli észrevételeket is tett.

### III. Elemzés

#### A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

14. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizek tekintetében olyan intézkedéseket fogad el, amelyek a 92/43 irányelv 6. cikke szerinti kötelezettségeknek való megfelelésre irányulnak, ha ezek az intézkedések a tengerfenékkal érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopoltyúhálókkal folytatott halászat megtiltása által érintik más tagállamok halászahajóit. Ennek érdekében a kérdést előterjesztő bíróság egyebek mellett azt kéri a Bíróságtól, hogy fejtse ki az említett rendelkezésben szereplő „állományvédelmi intézkedések”, „más tagállamok halászahajói” és a „vonatkozó uniós jogszabály céljának való megfelelés” fogalmának jelentését.

15. Ezzel kapcsolatban a szövetségi hivatal, a német, a spanyol és a lengyel kormány, valamint a Bizottság a kérdésre igenlő választ javasol. Véleményük szerint mivel az olyan intézkedések, mint bizonyos halászati módszereknek a Natura 2000 területeken való alkalmazásának a betiltása, érinthetik más tagállamok halászahajóit, ilyen intézkedéseket csak a Bizottság fogadhat el. Egyebek mellett azzal érvelnek, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkében említett „állományvédelmi intézkedések” fogalma kiterjed az alapeljárás tárgyát képező intézkedésekre.

16. Ezzel szemben a portugál kormány és a Deutscher Naturschutzring azon a véleményen van, hogy a kérdésre nemleges választ kell adni. Egyebek mellett azt állítják, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló intézkedések a környezetvédelmi célkitűzésük miatt nem tartoznak az 1380/2013 rendelet hatálya alá, és ennek megfelelően valamely tagállam egyoldalúan elfogadhatja azokat.

17. Az alábbiakban kifejtem, hogy miért az első állásponttal értek egyet. Véleményem szerint az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló intézkedések jellegüknél fogva olyan intézkedések, amelyek a tengeri biológiai erőforrások megőrzésének területéhez tartoznak a KHP keretében. Ennek megfelelően az 1380/2013 rendelet 11. cikke értelmében valamely tagállam nem fogadhat el ilyen intézkedést a kizárólagos gazdasági övezetében fekvő területekre, ha az adott intézkedés más tagállamok halászati jogait érinti.

#### *1. Bevezetés: a halászati politikáról és a környezetvédelmi politikáról*

18. Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja értelmében az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a tengeri biológiai erőforrások megőrzése területén a közös halászati politika keretében. Ezzel szemben a KHP egyéb vonatkozásai és a környezetvédelem az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének d) és e) pontja értelmében az Unió megosztott hatáskörébe tartoznak.

19. A portugál kormány és a Deutscher Naturschutzring által véleményük alátámasztására előterjesztett egyik fő érv az, hogy mivel az 1380/2013 rendeletet az EUMSZ 43. cikk (2) bekezdése alapján fogadták el, az csak a halászati intézkedésekre vonatkozik, a környezetvédelemre vonatkozóan elfogadott intézkedésekre nem.

20. Ugyanakkor a Bíróság egy nagyon hasonló érvelést már elutasított a Mondiet ügyben.<sup>8</sup> Az említett ügyben a Bíróságnak egyebek mellett egy olyan, környezetvédelmi célból bevezetett rendelkezés jogszerűségét kellett megvizsgálnia, amely a KHP jogalapján elfogadott uniós intézkedés keretében tilalmat vezetett be bizonyos halászati módszerek és eszközök használatára vonatkozóan.

<sup>8</sup> 1993. november 24-i Mondiet ítélet, C-405/92, EU:C:1993:906.



21. Ítéletében a Bíróság hangsúlyozta, hogy a szóban forgó rendelkezés műszaki intézkedéseket írt elő a tengeri erőforrások megőrzésére, és a rendelkezést a halássterületek védelmére fogadták el. A Bíróság szerint nem volt szükség további jogalapra az elfogadásához amiatt, hogy a szóban forgó rendelkezés környezetvédelmi célokat is szolgált. A Bíróság megjegyezte, hogy az EGK-Szerződés 130r. cikkének (2) bekezdése szerint (jelenleg lényegében az EUMSZ 11. cikk) a környezetvédelmi követelményeknek a Közösség többi politikájának elemét kell képezniük. A Bíróság ennek megfelelően kimondta, hogy önmagában az, hogy valamely közösségi intézkedés figyelembe veszi az említett követelményeket, nem jelenti azt, hogy az említett intézkedésnek a Közösség környezetvédelmi politikájának részét kell képeznie.<sup>9</sup>

22. E megfontolások véleményem szerint teljesen átültethetők az alapeljárás tárgyát képező intézkedésekre. Az említett intézkedések tartalma jellegüknél fogva a KHP-ra és különösen a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére vonatkozik. Ezen intézkedések megtiltják bizonyos halászati módszerek és eszközök használatát, ezzel szabályozva egy adott területen a halászati tevékenység módját, következképpen érinti az adott területen halászott tengeri biológiai erőforrások mennyiségét.

23. Igaz, hogy ezek az intézkedések más fajokat is érintenek, mint amelyekre a halászat irányul, és általánosabban a terület teljes ökoszisztémáját is. Azonban ez nem elegendő ahhoz, hogy az említett intézkedések kikerüljenek a KHP hatálya alól. E tekintetben elegendő arra rámutatni, hogy minden állatfaj – ideértve azokat a tengeri fajokat is, amelyekre a halászat irányul – csak úgy tud élni, szaporodni és gyarapodni, ha ökoszisztémájának megőrzése kellőképpen biztosított. Valamely tengeri ökoszisztéma élő és/vagy nem élő elemének bármely jelentős változása valószínűleg hatással lesz az adott területek halászati állományára. Az 1380/2013 rendelet ezért próbál egy *ökoszisztéma alapú megközelítést* alkalmazni a halászati gazdálkodás vonatkozásában annak biztosítására, hogy a halászati tevékenységeknek a tengeri ökoszisztémákra gyakorolt kedvezőtlen hatásai a lehető legkisebbek legyenek, és el lehessen kerülni, hogy az akvakultúra- és a halászati tevékenységek a tengeri környezet romlását idézzék elő.<sup>10</sup>

24. A portugál kormánytól eltérően a Bíróságnak a Kramer és társai ügyben hozott ítéletét<sup>11</sup> én nem úgy értelmezem, mint amely szerint csak a kereskedelmileg hasznosítható tengeri erőforrásokra vonatkozó intézkedések tartoznak a KHP hatálya alá. Teljesen függetlenül attól, hogy az említett ítélet egy olyan időszakban született, amikor az EGK-Szerződés nem tartalmazott konkrét környezetvédelmi rendelkezéseket (nem is szólva az integráció elvét előíró rendelkezésről, amely jelenleg az EUMSZ 11. cikkben szerepel<sup>12</sup>), a Bíróság egyszerűen csak annyit mondott ki, hogy ahhoz, hogy valamely állományvédelmi intézkedés a KHP hatálya alá tartozzon, annak van döntő jelentősége, hogy az említett intézkedés hosszú távon szükséges-e ahhoz, hogy „a halászatból állandó, optimális hozamot biztosítson”<sup>13</sup>. Az előző pontban kifejtett okok miatt úgy vélem, hogy az említett követelménynek az alapeljárás tárgyát képező intézkedések megfelelnek.

25. Ez az értelmezés az 1380/2013 rendelet (25) preambulumbekkezdéséből ered, amely elismeri, hogy a 2009/147 irányelv, a 92/43 irányelv, valamint a 2008/56 irányelv bizonyos kötelezettségeket rónak a tagállamokra a különleges védelmi területek tekintetében, és ezen intézkedések a tagállamok részéről „a közös halászati politika hatálya alá tartozó intézkedések” elfogadását tehetik szükségessé.

9 1993. november 24-i Mondiet ítélet, C-405/92, EU:C:1993:906, 17–28. pont. Lásd még Gulman főtanácsnok ugyanazon ügyre vonatkozó indítványát, EU:C:1993:822, 12–17. pont. Az említett elveket a Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlata is megerősítette, lásd például: 2002. szeptember 19-i Huber ítélet, C-336/00, EU:C:2002:509, 33. pont.

10 Lásd különösen az 1380/2013 rendelet 2. cikkének (3) bekezdését, 4. cikke (1) bekezdésének 9. pontját, valamint (13) preambulumbekkezdését.

11 1976. július 14-i Kramer és társai ítélet, 3/76, 4/76 és 6/76, EU:C:1976:114.

12 Ezt az elvet elsőként az Egységes Európai Okmány vezette be a Szerződésbe, EGK-Szerződés fent említett 130r. cikkének (2) bekezdése révén.

13 1976. július 14-i Kramer és társai ítélet, 3/76, 4/76 és 6/76, EU:C:1976:114, 56–59. pont.

26. Végül is az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja alapjául szolgáló elgondolás az, hogy a tengeri erőforrások optimális kihasználásának tisztán gazdasági célja, továbbá az említett erőforrások, és így a teljes tengeri ökoszisztéma megőrzésének és tartós gazdálkodásának környezetvédelmi célja közötti egyensúlyt uniós szinten kell megteremteni. Amennyiben a tagállamok egyoldalúan fogadhatnának el olyan intézkedéseket, amelyek azonnal és közvetlenül érinthetnék a halászati tevékenységek helyét, módját és mennyiségét, az csorbítaná a KHP hatékonyságát és koherenciáját, az uniós szintű piac elaprózódásához és torzulásához vezetve.

27. Fontos szem előtt tartani, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, ha az uniós jogi aktus kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, azt egyetlen jogalapra – azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra – kell alapítani, ha ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű.<sup>14</sup> Ezért az, hogy az 1380/2013 rendelet az EUMSZ 43. cikkének (2) bekezdésén alapul, nem jelenti azt, hogy nem tartalmazhat – kiegészítő jelleggel – olyan rendelkezéseket, amelyek tartalmuk vagy céljuk miatt más uniós politikákra (például a környezetvédelemre) vonatkoznak (vagy azokat csak érintik). Ez még inkább igaz az olyan rendelkezésekre, amelyek az 1380/2013 rendelet 11. cikkéhez hasonlóan az Unió különböző tevékenységi területein elfogadott jogi eszközök közötti viszony szabályozására irányulnak.

28. Ennek megfelelően, még ha valamely, az 1380/2013 rendelet 11. cikkéhez hasonló rendelkezésre úgy tekintenek is, mint amely elsősorban környezetvédelmi tartalommal bír vagy elsősorban környezetvédelmi cél elérésére irányul, az nem jelentené, hogy ne szerepelhetne egy olyan jogi eszközben, amely kizárólag a halászati jogalapon alapul. Valójában tekinthetjük a környezetvédelemről szóló olyan kiegészítő jellegű rendelkezésnek, amelyet jogszerűen illesztettek a halászati politika tágabb célkitűzésének elérésére irányuló jogszabályba.

29. Ez nyilvánvalóan nem zárja ki, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkével egyenértékű vagy ahhoz hasonló rendelkezést egy tágabb környezetvédelmi célkitűzés elérésére irányuló, és így (kizárólag vagy részben) az EUMSZ 192. cikkén alapuló jogszabályba lehessen illeszteni. Más szavakkal, az olyan intézkedések, mint amelyet a Deutscher Naturschutzring tervez, irányulhatnak a tengeri ökoszisztéma egészének (és nem pedig kizárólag vagy elsősorban a kereskedelmileg hasznosítható tengeri erőforrások) védelmére, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne szabályozná azokat érvényesen az 1380/2013 rendelet 11. cikke. Amennyiben az említett rendelkezés jogszerű – és egyik fél sem állította, hogy ne lenne az –, akkor nem tudom, hogyan lehetne a szóban forgó rendelkezést figyelmen kívül hagyni.

30. A fentiek alapján az alapeljárás tárgyát képező intézkedések a KHP-nak, és különösen a tengeri biológiai erőforrások megőrzésének, nem pedig az uniós környezetvédelmi politikának a hatálya alá tartoznak. Mivel az előbbi az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, az említett intézkedéseket kizárólag az uniós intézmények fogadhatják el, kivéve, ha az Unió hatáskört ruház a tagállamokra az említett intézkedések elfogadásához vagy felhatalmazza a tagállamokat az említett intézkedések elfogadására.

31. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett konkrét kérdéseket ezen előzmények figyelembevételével fogom értékelni. Még ha e kérdések némelyike a szövetségi hivatal érvelésének megfelelően az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolása szempontjából nem is bír döntő jelentőséggel, a teljesség kedvéért mindegyiket megvizsgálom.

<sup>14</sup> 2014. június 11-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

## 2. Az „állományvédelmi intézkedések” fogalma

32. Az 1380/2013 rendelet 7. cikke példálózó jelleggel felsorolja azokat az intézkedéseket, amelyeket az említett rendelet szempontjából „állományvédelmi intézkedéseknek” kell tekinteni. Ezen intézkedések közé tartoznak a „11. cikk alapján elfogadott uniós környezetvédelmi jogszabályok alapján fennálló kötelezettségeknek való megfeleléshez szükséges intézkedések”<sup>15</sup>. Ezen intézkedések között szerepelnek továbbá „technikai intézkedések”, mint például „a halászeszközök jellemzői és a használatukra vonatkozó szabályok”, „a halászeszközök felépítésére vonatkozó műszaki előírások”, valamint „bizonyos halászeszközök használatára és halászati tevékenységekre vonatkozó korlátozások vagy tilalmak bizonyos területeken vagy időszakokban”<sup>16</sup>. A 4. cikk (1) bekezdésének 20. pontja továbbá meghatározza a „technikai intézkedés” fogalmát oly módon, hogy az „olyan intézkedés, amely a halászeszközök használatának és felépítésének feltételekhez kötésével, valamint a halászterületekhez való hozzáférés korlátozásával szabályozzák a fogások faj- és méretösszetételét, és a halászati tevékenységek által az ökoszisztémák összetevőire gyakorolt hatásokat”.

33. Így már magának az 1380/2013 rendeletnek a megszővegezéséből következik, hogy az alapeljárás tárgyát képező – bizonyos halászati módszerek és eszközök használatát szabályozó és tiltó – intézkedések az említett rendelet szempontjából az „állományvédelmi intézkedések” fogalma alá tartoznak.

## 3. A „más tagállamok haláshajói” fogalom

34. Ezután a kérdést előterjesztő bíróság a „más tagállamok haláshajói” kifejezés értelmének tisztázására kéri a Bíróságot.

35. Erre vonatkozóan megjegyzem, hogy először is az 1380/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 5. pontja a hajó lobogójára és a lajstromozása szerinti országra hivatkozva határozza meg az uniós haláshajó fogalmát. Másodszor, ugyanezen rendelet 19. cikke, amely az uniós vizekben élő halállományok védelmére hozott tagállami intézkedésekről szól, szintén az érintett tagállam lobogója alatt közlekedő haláshajókat említi. Harmadszor, úgy tűnik, e két követelményre való utalás következik a rendelet 24. cikkének (1) bekezdéséből is, amely szerint „a tagállamok nyilvántartják a lobogójuk alatt közlekedő uniós haláshajók tulajdonjogára és tevékenységére, valamint a hajó és a halászeszközök jellemzőire vonatkozó azon információkat, amelyek az e rendelet értelmében meghozott intézkedések irányításához szükségesek”. Ezért úgy tűnik, az 1380/2013 rendelet valamely hajó nemzetiségét a lobogója és lajstromozásának helye alapján állapítja meg.

36. Fontos, hogy a két fogalomnak főszabály szerint egybe kell esnie. Valójában az Egyesült Nemzetek Szervezete tengerjogi egyezményének<sup>17</sup> 91. cikke („A hajók nemzeti hovatartozása”) szerint „minden állam megállapítja azokat a feltételeket, amelyek alapján a hajó nemzeti hovatartozását megadja, területén a hajókat lajstromozza, valamint megadja a jogot a lobogója alatt történő hajózáshoz. A hajók azon állam nemzetiségével rendelkeznek, amely állam lobogóját joguk van használni.” Ugyanezen egyezmény 94. cikke („A lobogó szerinti állam kötelezettségei”) hozzáteszi, hogy minden állam köteles arra, hogy „ténylegesen gyakorolja joghatóságát a lobogója alatt hajózó hajók tekintetében a közigazgatási, műszaki és szociális kérdéseket illetően”, és különösen „hajóaljstromot vezet, amely tartalmazza a lobogója alatt közlekedő hajók nevét és részletes adatait”, és „belső joga szerint vállalja a joghatóságot minden lobogója alatt közlekedő hajó, annak kapitánya, tisztjei és

<sup>15</sup> Az 1380/2013 rendelet 7. cikke (1) bekezdésének i. pontja.

<sup>16</sup> Az 1380/2013 rendelet 7. cikke (2) bekezdésének a), b) és c) pontja.

<sup>17</sup> Montego Bayben 1982. december 10-én aláírt és 1994. november 16-án hatályba lépő egyezmény. Az Egyesült Nemzetek Szervezete 1982. december 10-i tengerjogi egyezményének és az egyezmény XI. részének végrehajtásáról szóló, 1994. július 28-i megállapodásnak az Európai Közösség általi megkötéséről szóló, 1998. március 23-i 98/392/EK tanácsi határozat (HL 1998. L 179., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 4. fejezet, 3. kötet, 260. o.).



személyzete felett a hajót érintő közigazgatási, műszaki és szociális kérdések tekintetében.” A fenti nemzetközi közjogi szabályoknak megfelelően a Bíróság következetesen azon az állásponton volt, hogy valamely hajó főszabály szerint csak egy nemzetiséggel rendelkezhet, a lajstromozás szerinti országával.<sup>18</sup>

37. Ennek megfelelően az 1380/2013 rendelet 11. cikkében szereplő „más tagállamok halászhajói” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az az érintett vizeken felségterülettel vagy joghatósággal rendelkező tagállamtól eltérő tagállamokban lajstromozott – és így annak lobogója alatt közlekedő – hajóra utal.

38. Ezzel összefüggésben szeretném hozzátenni, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkének rendszerében az uniós környezetvédelmi jogszabályok szerinti kötelezettségeknek való megfeleléshez szükséges állományvédelmi intézkedések által érintett hajók nemzetisége alapvető fontosságú elemet jelent. Az említett rendelkezés (1) bekezdése szerint ugyanis az érintett tagállam egyoldalúan elfogadhat olyan állományvédelmi intézkedéseket, amelyek csak a nemzeti hajókat érintik, feltéve, hogy a vonatkozó feltételek teljesülnek. Ezzel szemben azokat az állományvédelmi intézkedéseket, amelyek más tagállamok hajóit is érinthetik, a Bizottság fogadhatja el, az 1380/2013 rendelet 11. cikke (2)–(6) bekezdésében és 18. cikkében meghatározott konkrét eljárásoknak megfelelően.<sup>19</sup>

39. A másik tagállam hajóinak érintettségére vonatkozó követelményt az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (2) bekezdése határozza meg, amely utal azokra a „más tagállamok[ra, amelyeknek] közvetlen állománygazdálkodási érdeke fűződik [a releváns] intézkedések által érintett halászathoz”. Ezt a kifejezést azonban az 1380/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 22. pontja a következőképpen határozza meg: „»közvetlen gazdálkodási érdekekkel bíró tagállam«: olyan tagállam, amely a halászati lehetőségekből, az érintett tagállam kizárólagos gazdasági övezetében folytatott halászati tevékenységből [...] kifolyólag érdekeltséggel bír”.

40. Ebből a rendelkezésből következik, hogy – amint arra a szövetségi hivatal és a Bizottság helyesen rámutatott – az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (2) bekezdése alapján a Bizottságnak kell fellépnie, ha az állományvédelmi intézkedések más tagállamoknak a területen halászó, vagy az érintett területen ugyan nem (vagy még nem) halászó, de erre jogosult hajóit érintik.

#### 4. A „vonatkozó uniós jogszabály céljának való megfelelés” fogalma

41. Végezetül a kérdést előterjesztő bíróság az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő „vonatkozó uniós jogszabály céljának való megfelelés” fogalmának pontosítását is kéri a Bíróságtól. A nemzeti bíróság egyebek mellett azt kérdezi, hogy a fenti kifejezés arra utal-e, hogy a szóban forgó állományvédelmi intézkedéseknek önmagukban elégségeseknek kell lenniük a releváns uniós jogszabály célkitűzéseinek elérésére, vagy pedig elegendő, ha egyszerűen hozzájárulnak az említett célkitűzések eléréséhez.

42. Az e kérdés által felvetett probléma valószínűleg inkább terminológiai, mint érdemi kérdés.

43. Számomra úgy tűnik, hogy amikor a környezetvédelem érdekében egy vagy több egyedi intézkedést hoznak, a hatóságok csak ritkán lehetnek biztosak abban, hogy az elérni kívánt célkitűzéseket az intézkedések segítségével teljesen és biztosan elérik. Valójában gyakran nehéz előre értékelni az előírt intézkedések hatékonyságát, és a többé-kevésbé sikeres eredmény több különböző tényezőtől függhet, amelyek némelyikét nem lehet teljesen ellenőrizni vagy előre látni. Ez annál is inkább igaz, amikor

18 Lásd különösen: 1992. november 24-i Poulsen és Diva Navigation ítélet, C-286/90, EU:C:1992:453, 13. pont; 1992. december 2-i Bizottság kontra Írország ítélet, C-280/89, EU:C:1992:481, 24. pont.

19 Lásd még az 1380/2013 rendelet (25) preambulumbekkezdését.

valamely intézkedést szükségesnek tekintenek annak érdekében, hogy egy olyan jelenséggel foglalkozzanak, amely számos különböző, és talán tudományos szempontból ellentmondásos okokra vezethető vissza. Ezenfelül a környezetvédelmi célok gyakran olyan hosszú távú célok, amelyek csak a helyzet alakulásának függvényében esetleg idővel kiigazítandó intézkedések sorával érhetőek csak el.

44. Igaz, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése az uniós környezetvédelmi jogszabályok szerinti kötelezettségeknek való megfeleléshez „szükséges” állományvédelmi intézkedéseket is említ,<sup>20</sup> ami azt a benyomást keltheti, hogy csak azok az intézkedések tartoznak e rendelkezés hatálya alá, amelyek elengedhetetlenek a kinyilvánított célok eléréséhez.

45. Ez a kifejezés azonban megmagyarázható azzal, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése előírja a tagállamoknak, hogy teremtsenek egyensúlyt két, gyakran egymással versengő célkitűzés között: a KHP (az EUMSZ 39. cikkben és az 1380/2013 rendelet 2. cikkében kinyilvánított) célkitűzései és a 11. cikk (1) bekezdésében említett uniós rendelkezések által elérni kívánt környezetvédelmi célok között.

46. Nyilvánvalóvá válik, hogy a tagállamoknak ezt az egyensúlyteremtést el kell végezniük, ha a 11. cikk (1) bekezdésében a tagállamok által meghozandó állományvédelmi intézkedések elfogadásának valamennyi feltételét együttesen vizsgáljuk. Egyfelől az említett rendelkezés kimondja, hogy az intézkedések „összeegyeztethetők [a szóban forgó] rendelet 2. cikkében meghatározott célokkal”. Másfelől az említett rendelkezés hozzáteszi, hogy a szóban forgó intézkedések „megfelelnek a végrehajtani kívánt vonatkozó uniós jogszabály céljának”.

47. Más szavakkal az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése előírja a tagállamoknak, hogy az elfogadandó intézkedéseket vessék alá egy arányossági tesztnek. Az állandó ítélkezési gyakorlat<sup>21</sup> szerint az említett teszt egyik fontos része annak ellenőrzése, hogy az említett intézkedések *megfelelőek és szükségesek -e* – valószínűleg pozitív és nem jelentéktelen módon hozzájárulva – a 2008/56 irányelv 13. cikkének (4) bekezdése, a 2009/147 irányelv 4. cikke, valamint a 92/43 irányelv 6. cikke által elérni kívánt környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez.

48. Ezért az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő „vonatkozó uniós jogszabály céljának való megfelelés” fogalma azt jelenti, hogy a szóban forgó állományvédelmi intézkedéseknek pozitív és nem jelentéktelen módon hozzá kell járulniuk a jogszabályban foglalt rendelkezések által elérni kívánt környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez.

#### 5. Az első kérdéssel kapcsolatos következtetés

49. Az e kérdésre vonatkozó következtetés levonásakor megint csak hangsúlyozom, hogy az alapeljárás tárgyát képező intézkedések jellegüknél fogva az 1380/2013 rendelet 11. cikkének hatálya alá tartoznak. Kétségtelen, hogy: i. az alapeljárás tárgyát képező intézkedések – legalábbis a Deutscher Naturschutzring szerint – szükségesek a 92/43 irányelv 6. cikkében meghatározott kötelezettségek teljesítéséhez; és ii. ezek az intézkedések azzal, hogy bizonyos halászati módszereket az egyes védett területeken halászó valamennyi hajó számára megtiltanak, érinthetik a Németországon kívüli tagállamok halászati érdekeit.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Kiemelés tőlem.

<sup>21</sup> A Bíróság következetesen megállapította, hogy az arányosság elve azonban megköveteli, hogy az uniós intézmények vagy az uniós jog területén eljáró tagállamok aktusai ne lépjék túl azt a mértéket, amely alkalmas és szükséges a szóban forgó szabályozás által elérni kívánt jogszabályi célok megvalósításához, így amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé kényszerítőt kell igénybe venni, és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhöz képest. Lásd például: 2017. június 14-i TofuTown.com ítélet (C-422/16, EU:C:2017:458, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>22</sup> Ez utóbbi elemet a német kormány a tárgyaláson ismét megerősítette.

50. A fentiek alapján úgy vélem, hogy az első kérdést a Bíróságnak úgy kell megválaszolnia, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkét helyesen úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizek tekintetében olyan intézkedéseket fogad el, amelyek a 92/43 irányelv 6. cikke szerinti kötelezettségeknek való megfelelésre irányulnak, ha ezek az intézkedések a tengerfenékekkel érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopoltyúhálókkal folytatott halászat megtiltása által érintik más tagállamok halászajóit.

### ***B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéstről***

51. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkével ellentétesek-e valamely tagállamnak a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozó olyan intézkedései, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfeleljen a 2004/35 irányelv szerinti kötelezettségeinek.

52. Ez a kérdés a kérdést előterjesztő bíróság szerinti megfogalmazásban túl tágan tűnik, és arra lehetetlen megfelelő módon válaszolni. Az 1380/2013 rendelet 11. cikke nyilvánvalóan nem értelmezhető úgy, hogy azzal ellentétes volna, ha valamely tagállam a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozóan *bármely olyan* intézkedést fogad el, amely szükséges ahhoz, hogy a tagállam megfeleljen a 2004/35 irányelv szerinti kötelezettségeinek.

53. A kérdés ezért újra kell fogalmazni. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy valamely tagállamnak a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozó olyan intézkedései, *mint amelyek az alapeljárás tárgyát képezik*, abban az esetben is ellentétesek-e az 1380/2013 rendelet 11. cikkével, ha azok szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfeleljen a 2004/35 irányelv szerinti kötelezettségeinek.

54. Már az elején be kell vallanom, hogy számomra egyáltalán nem világos, hogy az alapeljárás tárgyát képező intézkedések miért lennének szükségesek ahhoz, hogy Németország megfeleljen a 2004/35 irányelvből eredő kötelezettségeinek.

55. Az irányelv alapelve az, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik a gazdasági szereplők arra való ösztönzése céljából, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el és olyan gyakorlatot építsenek ki, amelyek minimálisra csökkentik a környezeti károk kockázatát a rájuk háruló pénzügyi felelősség csökkentése érdekében. Ennek érdekében a 2004/35 irányelv egy közös keretrendszert kíván létrehozni a környezeti károk társadalmilag észszerű költségszinten történő megelőzése és felszámolása céljából.<sup>23</sup>

56. Fontos, hogy az irányelv a (13) preambulumbekzdésében kifejti, hogy a „környezeti károk nem minden formája számolható fel a [az itt előírt] felelősségi mechanizmus alkalmazásával. A hatékony alkalmazás elengedhetetlen feltétele egy vagy több környezetszennyező azonosítása, a kárnak valósnak és mérhetőnek kell lennie, továbbá okozati összefüggést kell megállapítani a kár és az azonosított környezetszennyező(k) között. A felelősség megállapítása tehát nem megfelelő eszköz a kiterjedt, diffúz környezetszennyezés kezelésére, amelynek esetében a negatív környezeti hatások nem kapcsolhatók össze meghatározott egyéni gazdasági szereplők cselekedeteivel vagy mulasztásával”.

57. Ugyanakkor az a fajta kár, amelyet a Deutscher Naturschutzing az alapeljárás tárgyát képező intézkedések elfogadása révén meg kíván akadályozni, éppen kiterjedt, diffúz jellegű kárnak tűnik. A Deutscher Naturschutzing érvelését arra alapozza, hogy a vitatott halászati módszerek és eszközök bármilyen alkalmazása szükségszerűen valamilyen kárt okoz a védett területek tengeri ökoszisztémájában.

<sup>23</sup> Lásd az irányelv (2) és (3) preambulumbekzdését.

58. Ezenfelül a 2004/35 irányelv rendelkezéseiből eredő fő anyagi kötelezettségek a gazdasági szereplőkre, nem pedig a tagállami hatóságokra vonatkoznak.

59. E tekintetben a Deutscher Naturschutzing az irányelv 12. és 13. cikkére hivatkozik, amely rendelkezések lényegében előírják a tagállamoknak, hogy fogadjanak el i. olyan közigazgatási eljárásokat, amelyek lehetővé teszik, hogy az érdekeltek kérhessék a tagállamok illetékes hatóságait, hogy környezeti kár vagy közvetlen kárveszély esetén az irányelv alapján intézkedéseket tegyenek, valamint ii. felülvizsgálati eljárásokat, amely alapján ezek a személyek a hatóságok eljárásait vagy mulasztásait megtámadhatják. Ugyanakkor, amint az a (24)–(26) preambulumbekzdésből kiderül, ezeket az eljárásokat az irányelv végrehajtására vagy érvényesítésére irányuló eszköznek kell tekinteni. Más szavakkal az említett eljárások hatálya a 2004/35 irányelv tárgyára korlátozódik, amely – annak 1. cikkének rendelkezése szerint – a környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszer létrehozása a „szennyező fizet” elvének alapján.

60. Így nincs alapja a 2004/35 irányelv 12. és 13. cikke olyan értelmezésének, amely szerint e rendelkezések alapján a tagállamok kötelesek egy olyan közigazgatási és felülvizsgálati eljárási rendszert létrehozni, amelynek keretében magánszemélyek kérhetik a hatóságokat, hogy avatkozzanak be bármely olyan emberi tevékenységbe, amely a környezetre valamiképpen hatással lehet.

61. Azt is kétlem, hogy a 2004/35 irányelv alkalmazható lenne a jelen ügyre az 5. cikkének értelmében, amely bizonyos körülmények között lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kötelezzék a gazdasági szereplőket a „szükséges megelőző intézkedések” megtételére. Megelőző intézkedés „környezeti kár *közvetlen* veszélyével fenyegető esemény, cselekmény vagy mulasztás *következtében*” rendelhető el.<sup>24</sup> Ezenfelül az említett kárnak „valósnak és mérhetőnek” kell lennie, továbbá okozati összefüggésnek kell fennállnia a kár és az „azonosított környezetszennyező(k)” között.

62. Mindenesetre – annak ellenére, hogy a 2004/35 irányelv az alapeljárásban szereplőhöz hasonló helyzetekre való alkalmazhatósága kérdéses – azon a véleményen vagyok, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre adandó válasz az első kérdésre javasolt válaszból következik. Ha az alapeljárás tárgyát képező intézkedések jellegüknél fogva olyan intézkedések, amelyek a tengeri biológiai erőforrások megőrzésének területéhez tartoznak a KHP keretében, ezek az intézkedések csak akkor fogadhatók el, ha a KHP szabályai azt lehetővé teszik. Az 1380/2013 rendelet 11. cikke ebből a szempontból kiemelkedő jelentőségű rendelkezés.

63. Ugyanakkor az 1380/2013 rendelet 11. cikke kimondja, hogy amennyiben az intézkedések más tagállamok halászhajóit is érintik, csak a Bizottság jogosult ilyen intézkedések elfogadására. Ezenfelül a 11. cikk alapján csak olyan állományvédelmi intézkedések fogadhatók el, amelyek az uniós környezetjog következő három konkrét területén meghatározott kötelezettségeknek való megfeleléshez szükségesek: a 2008/56 irányelv 13. cikkének (4) bekezdése, a 2009/147 irányelv 4. cikke és a 92/43 irányelv 6. cikke. Az 1380/2013 rendelet 11. cikke a 2004/35 irányelvet nem említi.

64. Amint arra a Bizottság rámutat, semmi nem utal arra, hogy a jogi rendelkezések e listája csupán példálózó jellegű lenne. Épp ellenkezőleg, az 1380/2013 rendelet 11. cikkének megfogalmazása arra utal, hogy a lista kimerítő jellegű. Furcsa döntés lett volna ugyanis az uniós jogalkotó részéről kizárólag e három rendelkezés megemlézése (és másoké nem), ha egy általánosabb rendelkezést akart bevezetni a KHP és az összes uniós környezetvédelmi jogszabály közötti kapcsolatra vonatkozóan.

<sup>24</sup> Az irányelv. 2. cikkének 10. pontja (kiemelés tőlem).



65. Ezenfelül az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése véleményem szerint nem alkalmazható analógia útján azokra az intézkedésekre, amelyek szükségesnek tűnnek az uniós környezetvédelmi jogszabályok rendelkezéseinek való megfeleléshez. Az említett rendelkezés azáltal, hogy a tagállamokat kivételesen felhatalmazza, hogy eljárhassanak olyan területen, amely egyébként az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, az általános szabály alóli kivételnek minősül és szűken értelmezendő.<sup>25</sup>

66. Mindezek alapján azon a véleményen vagyok, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal abban az esetben is ellentétesek valamely tagállamnak a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozó olyan intézkedései, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, ha azok szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfeleljen a 2004/35 irányelv szerinti kötelezettségeinek.

### ***C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdéstről***

67. Mivel a harmadik kérdést csak arra az esetre tették fel, ha az első és/vagy második kérdésre negatív válasz adandó, arra nem szükséges válaszolni. Végző soron a fentiekből egyértelműen kiderül, hogy az alapeljárás tárgyát képező intézkedések jellegüknél fogva olyan intézkedések, amelyek a tengeri biológiai erőforrások megőrzésének területéhez tartoznak a KHP keretében, és így az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja értelmében az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

68. Ezért ha nincs olyan kifejezett uniós jogi rendelkezés, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, vagy átruházza a tagállamokra az arra vonatkozó hatáskört, hogy ilyen intézkedéseket fogadjanak el, a tagállamok nem rendelkeznek ilyen hatáskörrel.

### **IV. Véggövetkeztetés**

69. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő válaszokat adja:

- A közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1380/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 11. cikkével ellentétesek valamely tagállamnak a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozóan elfogadott olyan intézkedései, amelyek arra irányulnak, hogy a tagállam megfeleljen a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikke szerinti kötelezettségeinek, amelyek más tagállamok halászhajóit érintik, és amelyek megtiltják a tengerfenékkal érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopoltyúhálókkal folytatott tengeri halászatot;
- a tengerfenékkal érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopoltyúhálókkal folytatott tengeri halászat tilalmára vonatkozó intézkedések beletartoznak az 1380/2013 rendelet 11. cikke szerinti „állományvédelmi intézkedések” fogalmába;
- az 1380/2013 rendelet 11. cikkében szereplő „más tagállamok halászhajói” kifejezés az érintett vizeken felségterülettel vagy joghatósággal rendelkező tagállamtól eltérő tagállamokban lajstromozott – és így annak lobogója alatt közlekedő – hajóra utal;

<sup>25</sup> Az, hogy az Unió hatalmazza fel a tagállamokat arra, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében említett intézkedéseket fogadjanak el, még inkább nyilvánvalóvá válik, ha a rendelet német nyelvi változatát összehasonlítjuk a többi nyelvi változattal. Míg a német változat „die Mitgliedstaaten haben das Recht” (11. cikk (1) bekezdése) és „die Mitgliedstaaten [...] zu ermächtigen” (a (25) preambulumbekkezdés) kifejezést használja, a többi változat, például az angol, a spanyol, a francia és az olasz kifejezetten kimondja, hogy az Unió az, amely engedélyezi, hogy a tagállamok eljárjanak.



- az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében szereplő „vonatkozó uniós jogszabály céljának való megfelelés” fogalma azt jelenti, hogy a szóban forgó állományvédelmi intézkedéseknek pozitív és nem jelentéktelen módon hozzá kell járulniuk a jogszabályban foglalt rendelkezések által elérni kívánt környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez;
- az 1380/2013 rendelet 11. cikkével abban az esetben is ellentétesek valamely tagállamnak a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozó olyan intézkedései, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, ha azok szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfeleljen a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2005. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti kötelezettségeinek.