



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2018. június 13.^{* i}

„Előzetes döntéshozatal – Közös halászati politika – 1380/2013/EU rendelet – 11. cikk – A tengeri biológiai erőforrások megőrzése – Környezetvédelem – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – Az Európai Unió kizárólagos hatásköre”

A C-683/16. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság, Németország) a Bírósághoz 2016. december 27-én érkezett, 2016. november 29-i határozatával terjesztett elő

a **Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur und Umweltschutzverbände eV**

és

a **Bundesrepublik Deutschland**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: L. Bay Larsen tanácselnök, J. Malenovský (előadó), M. Safjan, D. Šváby és M. Vilaras bírák,

főtanácsnok: N. Wahl,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2017. november 22-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV képviseletében R. Nebelsieck és K. Fock Rechtsanwälte,
- a Bundesamt für Naturschutz képviseletében W. Ewer Rechtsanwalt,
- a német kormány képviseletében T. Henze, meghatalmazotti minőségben,
- a spanyol kormány képviseletében S. Jiménez García, meghatalmazotti minőségben,
- a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: német.

- a portugál kormány képviselőjében L. Inez Fernandes és M. Figueiredo, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében F. Moro, M. Morales Puerta és B. Bertelmann, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2018. január 25-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a közös halászati politika célkitűzéseit 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 (HL 2013. L 354., 22. o.) 11. cikkének értelmezésére irányul.
- 2 E kérelmet a Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV (német természetvédelmi egyesület – a német természet- és környezetvédelmi egyesületek ernyőszervezete; a továbbiakban: német természetvédelmi egyesület) és a Bundesamt für Naturschutz (szövetségi természetvédelmi hivatal, Németország) között az utóbbi azon határozatának tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely elutasította az említett egyesület arra irányuló kérelmét, hogy tiltsák meg a tengerfenékekkel érintkező halászeszközök, valamint horgonyzott kopolyuhálók használatával történő halászatot a „Sylter Außenriff”, a „Pommersche Bucht mit Oderbank” és a „Pommersche Bucht” elnevezésű tengeri területeken.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

- 3 Az Egyesült Nemzetek Szervezetének tengerjogi egyezménye, amelyet Montego Bayben, 1982. december 10-én írtak alá (a továbbiakban: Montego Bay-i egyezmény), 1994. november 16-án lépett hatályba. Az egyezményt az Európai Közösség nevében az 1998. március 23-i 98/392/EK tanácsi határozat (HL 1998. L 179., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 3. kötet, 260. o.) hagyta jóvá.
- 4 A Montego Bay-i egyezménynek „A hajók nemzeti hovatartozása” című 91. cikkének (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„[...] A hajók azon állam nemzetiségével rendelkeznek, amely állam lobogója alatt joguk van hajózni. Az állam és a hajók között valóságos kapcsolatnak kell fennállania.”
- 5 Az említett egyezménynek „A lobogó szerinti állam kötelezettségei” című 94. cikke kimondja:

„(1) Minden állam ténylegesen gyakorolja joghatóságát a lobogója alatt hajózó hajók tekintetében igazgatási, műszaki és szociális kérdéseket illetően.

(2) Minden állam különösen:

a) hajólajstromot vezet, amely tartalmazza a lobogója alatt közlekedő hajók nevét és részletes adatait, kivéve azon hajók tekintetében, amelyek kis méretük miatt nem tartoznak bele az általánosan elfogadott nemzetközi szabályokba; és

[...]

Az uniós jog

Az 1380/2013 rendelet

- 6 Az 1380/2013 rendelet (25) preambulumbekzdése kimondja:

„A [vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i] 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [(HL 2010. L 20., 7. o.)], 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.)], valamint 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.)] 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 védelmi 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.”

- 7 E rendelet „Fogalommeghatározások” című 4. cikke (1) bekezdésének 20. pontja így rendelkezik:

„E rendelet alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:[...]

20. »technikai intézkedés«: olyan intézkedés, amely a halászeszközök használatának és felépítésének feltételekhez kötésével, valamint a halászterületekhez való hozzáférés korlátozásával szabályozzák [helyesen: szabályozza] a fogások faj- és méretösszetételét és a halászati tevékenységek által az ökoszisztémák összetevőire gyakorolt hatásokat”.

- 8 Az említett rendelet „Általános rendelkezések” című 6. cikke az (1) bekezdésében előírja:

„Annak érdekében, hogy megvalósuljanak a közös halászati politikának a védelemmel és tengeri biológiai erőforrások hosszú távon fenntartható kiaknázásával kapcsolatban a 2. cikkben meghatározott célkitűzései, az Unió elfogadja a 7. cikkben megállapított védelmi intézkedéseket.”

- 9 Ugyanezen rendeletnek „A védelmi intézkedések típusai” címet viselő 7. cikke az alábbiakat mondja ki:

„(1) A tengerek biológiai erőforrásainak védelmére és fenntartható kiaknázására vonatkozó intézkedések többek között a következőket tartalmazhatják:

[...]

- i. a 11. cikk alapján elfogadott uniós környezetvédelmi jogszabályok alapján fennálló kötelezettségeknek való megfeleléshez szükséges intézkedések;
- j. a (2) bekezdésben említett technikai intézkedések.

(2) A technikai intézkedések többek között az alábbiakat foglalhatják magukban:

[...]

c) bizonyos halászeszközök használatára és halászati tevékenységekre vonatkozó korlátozások vagy tilalmak bizonyos területeken vagy időszakokban;

[...]

e) a halászati tevékenységek által a tengeri biológiai sokféleségre és a tengeri ökoszisztémákra gyakorolt kedvezőtlen hatások minimalizálását célzó konkrét intézkedések, beleértve a nem szándékos fogások lehetőség szerinti elkerülésére és csökkentésére irányuló intézkedéseket.”

- 10 Az 1380/2013 rendeletnek „Az uniós környezetvédelmi jogszabályok szerinti kötelezettségeknek való megfeleléshez szükséges állományvédelmi intézkedések” című 11. cikke (1) és (2) bekezdésében a következőket mondja ki:

„(1) A tagállamok felhatalmazással rendelkeznek arra, hogy a más tagállamok halászhajóit nem érintő olyan védelmi 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.”

- 11 E rendeletnek „A védelmi intézkedésekkel kapcsolatos regionális együttműködés” című 18. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben a Bizottságot [...] a 11. cikkben [...] előírt esetekben [...] hatáskörrel ruházták fel arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy végrehajtási jogi aktusok útján intézkedéseket fogadjon el valamely releváns földrajzi területre alkalmazandó védelmi intézkedés vonatkozásában, az említett intézkedések által érintett és közvetlen gazdálkodási érdekeltséggel rendelkező tagállamok az adott védelmi intézkedésben és/vagy többéves tervben meghatározandó határidőn belül megállapodhatnak egymással arról, hogy a vonatkozó uniós védelmi intézkedések, a többéves tervek vagy az egyedi visszadobási tervek célkitűzéseinek elérésére irányuló közös ajánlásokat nyújtanak be. [...]”

A 92/43 irányelv

- 12 A 2006. november 20-i 2006/105/EK tanácsi irányelvvel (HL 2006. L 363., 368. o.) módosított 92/43 irányelv tizenötödik preambulumbekkezdése kimondja:

„mivel egyes növény- és állatfajok esetében általános természetvédelmi rendszert kell kiépíteni a [vaden élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i] 79/409/EGK tanácsi] irányelv [(HL 1979. L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.)] kiegészítéseképpen; mivel intézkedéseket kell

hozni egyes fajok különleges kezelésére vonatkozóan, amennyiben ez védettségi állapotuk alapján indokolt, beleértve az állatok befogásának, illetve megölésének bizonyos módjaira vonatkozó tilalmat, meghatározott feltételekhez kötve az azoktól való eltérés lehetőségét”.

- 13 Ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre. 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.”

- 14 Az említett irányelv 4. cikkének (4) bekezdése értelmében:

„Egy közösségi jelentőségű természeti terület (2) bekezdésben megállapított eljárással összhangban történő jóváhagyása után az érintett tagállam a lehető leghamarabb – de legkésőbb hat éven belül – különleges természetvédelmi területté [helyesen: különleges természetmegőrzési területté] nyilvánítja az érintett területet, és meghatározza annak különös fontosságát annak alapján, hogy az egyes természeti területek mennyire fontos szerepet töltenek be az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben felsorolt fajok kedvező védettségi állapotának biztosításával történő fenntartása, illetve helyreállítása, valamint a Natura 2000 hálózat egységessége szempontjából, figyelembe véve továbbá, hogy milyen mértékben fenyegeti a károsodás vagy a pusztulás veszélye az egyes természeti területeket.”

- 15 Ugyanezen irányelv 6. cikkének (2) bekezdése előírja:

„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.”

A 2004/35/EK irányelv

- 16 A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 143., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 357. o.) „Tárgy” című 1. cikkének szövege a következő:

„Ezen irányelv célja a környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszer létrehozása a »szennyező fizet« elvének alapján, a környezeti károk megelőzése és felszámolása érdekében.”

A 79/409 irányelv

- 17 A 79/409 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja az alábbiak szerint rendelkezik:

„A biotópok és élőhelyek megőrzése, fenntartása és helyreállítása elsősorban az alábbi intézkedéseket foglalja magába:

a) védőkörzetek kialakítása”.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 18 2005. szeptember 15-én a Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (szövetségi környezet-, természetvédelmi és nukleáris biztonsági minisztérium, Németország) a 79/409 irányelv 3. cikke (2) bekezdése a) pontjának alkalmazásával elfogadta a 2005. szeptember 15-i Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht” című jogszabályt (a „Pommersche Bucht” természetvédelmi terület meghatározásáról szóló rendelet) (BGBl. 2005 I, 2778. o.). E rendelet úgy rendelkezik, hogy a Balti-tengeren található ezen területen tilos minden olyan cselekmény, amely a védett természeti terület megsemmisüléséhez, károsodásához, megváltoztatásához vagy tartós zavarásához vezethet. A hivatásszerűen folytatott tengeri halászatot azonban kifejezetten kizárta e tilalom hatálya alól.
- 19 2007. november 12-én a Bizottság elfogadta a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az atlanti bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló 2008/23/EK bizottsági határozatot (HL 2008. L 12., 1. o.), amely szerint az Északi-tengeren található „Sylter Außenriff” területet felvették e jegyzékbe.
- 20 2007. november 13-án a Bizottság elfogadta a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében a kontinentális bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló 2008/25/EK bizottsági határozatot (HL 2008. L 12., 383. o.), amely szerint a Balti-tengeren található „Pommersche Bucht mit Oderbank” területet felvették e jegyzékbe.
- 21 A Németországi Szövetségi Köztársaság a mai napig nem jelölte ki e területeket különleges természetvédelmi területekként a 92/43 irányelv 4. cikkének (4) bekezdése alapján, és nem fogadott el védelmi intézkedéseket.
- 22 Mind a három érintett terület a német kizárólagos gazdasági övezethez tartozó vizeken található. A tengeri halászatot e területeken tengerfenékkal érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopoltyúhálókkal folytatják, ami negatív hatással van a zátonyokra és a homokpadokra, valamint a disznódelfinfélék és a tengeri madarak nem szándékos kifogásához is vezet.
- 23 2014. július 30-án a német természetvédelmi egyesület arra irányuló kérelmet terjesztett elő a szövetségi természetvédelmi hivatal előtt, hogy tiltsák meg a tengerfenékkal érintkező halászeszközök, valamint horgonyzott kopoltyúháló használatával történő halászatot a „Sylter Außenriff”, a „Pommersche Bucht mit Oderbank” és a „Pommersche Bucht” elnevezésű tengeri területeken, azzal az indokkal, hogy e módszerek használata nem összeegyeztethető a 92/43 irányelv 6. cikkének (2) bekezdésével. Ezenkívül, a fenti tilalom a 2004/35 irányelv 2. cikkének 10. és 11. pontja értelmében vett, olyan szükséges megelőző és felszámolási intézkedés, amelyet a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak az említett irányelv 5. cikkének (3) bekezdése és 6. cikkének (2) bekezdése, valamint 12. cikke alapján kötelesek meghozni.
- 24 2014. október 29-i határozatával a szövetségi természetvédelmi hivatal elutasította a német természetvédelmi egyesület kérelmét. E határozatot ugyanezen hivatal 2014. december 19-i határozata helybenhagyta.
- 25 A német természetvédelmi egyesület ezt követően keresetet indított az említett elutasító határozattal szemben a Verwaltungsgericht Köln (kolni közigazgatási bíróság, Németország) előtt.
- 26 Védekezésében a szövetségi természetvédelmi hivatal azt állítja, hogy hatásköri okokból nem fogadhatja el a német természetvédelmi egyesület által követelt intézkedéseket, mivel e hatáskörrel az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja szerint kizárólagosan az Unió rendelkezik. Kétségtelen, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos védelmi intézkedéseket fogadjanak el, de mivel ezen intézkedések érinthetik más tagállamok halászajóit, ezen intézkedéseket ugyanezen cikk szerint csak a Bizottság hozhatja meg.

27 Tekintettel arra, hogy a kereset csak akkor lehet megalapozott, ha a Németországi Szövetségi Köztársaság, nem pedig a Bizottság fogadhatja el a felperes által kért intézkedéseket, a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság) az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette 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«) hivatászerűen folytatott tengeri halászatot?

Ezen belül:

- 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 EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja alapján a tengeri biológiai erőforrások közös halászati politika keretében történő megőrzése területén megillető kizárólagos hatáskörrel a fent említett intézkedések valamely tagállam általi elfogadása?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

Az elfogadhatóságról

- 28 A szövetségi természetvédelmi hivatal azt állítja, hogy az első kérdés elfogadhatatlan, mivel az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésére utal, noha a kérdést előterjesztő bíróság által említettekhez hasonló intézkedésekre kizárólag e rendelet 11. cikkének (2) bekezdése alkalmazandó.
- 29 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy

ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (lásd: a 2010. október 12-i Rosenblatt ítélet, C-45/09, EU:C:2010:601, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 30 Márpedig a jelen esetben a szövetségi természetvédelmi hivatal által előadott érvelés nem annak bizonyítására irányul, hogy az uniós jog kért értelmezése semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, hogy a probléma hipotetikus jellegű, vagy hogy nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson, hanem az 1380/2013 rendelet 11. cikke különböző bekezdéseinek értelmezését érintő állásfoglalást tartalmaz, amely értelmezést a Bíróságnak kell megadnia.
- 31 E körülmények között az első kérdést nem kell elfogadhatatlannak nyilvánítani.

Az ügy érdeméről

- 32 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozóan olyan intézkedéseket fogad el, 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?
- 33 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése alapján 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 irányelv 13. cikkének (4) bekezdése, a 2009/147 irányelv 4. cikke vagy a 92/43 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.
- 34 Először is a tagállamokat a 92/43 irányelv 6. cikke alapján terhelő kötelezettségeket illetően, amelyek teljesítésére a kérdést előterjesztő bíróság által említett intézkedések elfogadása irányul, az említett 6. cikk szövegéből következik, hogy azok a tagállamok tekintetében abban állnak, hogy 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”.
- 35 Tekintettel arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság annak megállapításával teszi fel kérdését, hogy az alapügy tárgyát képező intézkedések az említett rendelkezésből eredő kötelezettségeknek való megfelelésre irányulnak, a Bíróságnak e tekintetben nem kell határoznia.
- 36 Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a kérdése „különösen” az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében használt három fogalom, azaz elsőként a „védelmi intézkedések”, másodszor a „vonatkozó uniós jogszabály céljának megfelelő intézkedések”, harmadszor pedig a „más tagállamok halászhajói” fogalmának értelmezésére vonatkozik. Következésképpen a Bíróságnak pontosítania kell az egyes fenti fogalmakat.

- 37 Elsőként a „védelmi intézkedések” fogalmát illetően meg kell állapítani, hogy az e cikk 11. cikkében használt kifejezések nem teszik lehetővé e fogalom tartalmának meghatározását. Mindazonáltal, az említett rendelet (1) bekezdésének értelmezése céljából nem csupán e rendelkezés szövegét, hanem szöveggörnyezetét és az általa követett célt is figyelembe kell venni (lásd ebben az értelemben: 2011. április 5-i Société fiduciaire nationale d'expertise comptable ítélet, C-119/09, EU:C:2011:208, 25. pont).
- 38 Márpedig azt a szövegösszefüggést, amelybe az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése illeszkedik, az jellemzi, hogy az e rendelet 7. cikkének (1) bekezdésében szereplő védelmi intézkedések magukban foglalják a fenti rendelet 7. cikkének (2) bekezdésében említett technikai intézkedéseket, amelyek között, a c) pontban szerepelnek azok az intézkedések, amelyek tárgya „bizonyos halászeszközök használatára és halászati tevékenységekre vonatkozó korlátozások vagy tilalmak bizonyos területeken vagy időszakokban”.
- 39 E fogalom meghatározásra tekintettel az olyan intézkedések, mint amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság említ, amelyek az uniós vizeken megtiltják a tengerfenékkal érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopolyúhálókkal folytatott halászatot, az 1380/2013 rendelet 7. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében vett védelmi intézkedéseknek minősülhetnek, és ennek következtében az utóbbi rendelet 11. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozhatnak.
- 40 Az említett 11. cikk (1) bekezdése megerősíti e következtetést.
- 41 Ahogyan ugyanis az 1380/2013 rendelet (25) bekezdéséből és magának a 11. cikke (1) bekezdésének szövegéből következik, az e rendelkezés alapjául szolgáló cél abban áll, hogy lehetővé tegye valamely tagállam számára, hogy főként azzal a feltétellel, hogy a más tagállamok halászhajóit nem érintik, ahhoz szükséges intézkedéseket fogadjanak el, hogy megfeleljenek a különösen a 92/43 irányelv 6. cikke alapján őket terhelő kötelezettségeknek.
- 42 Márpedig azon intézkedések között, amelyeket valamely tagállamnak adott esetben el kell fogadnia annak érdekében, hogy megfeleljen az említett 6. cikk alapján őket terhelő kötelezettségeknek, szerepel, ahogyan azt a 92/43 irányelv tizenötödik preambulumbekzdése említi, a többek között a tengeri állatok közé tartozó egyes fajok védelme céljából azok befogása, illetve megölése bizonyos módjainak tilalma.
- 43 A német természetvédelmi egyesület és a portugál kormány kétségkívül azt állítják, hogy a „védelmi intézkedések” fogalma csak a közös halászati politikával kapcsolatos cél elérésére irányuló intézkedésekre vonatkozik, noha az említett védelmi intézkedések hatálya szélesebb, mivel azokat a környezet megőrzése érdekében fogadták el.
- 44 Mindazonáltal, ahogyan arra a főtanácsnok az indítványának 23. pontjában rámutatott, az a körülmény, hogy a bizonyos halászati eszközök és módszerek használatát tiltó intézkedések más fajokat is érintenek, mint amelyekre a halászat irányul, nem elegendő ahhoz, hogy az említett intézkedések kikerüljenek e politika hatálya alól.
- 45 Az ezzel ellentétes érvelés ugyanis nem helytálló az 1380/2013 rendelet 7. és 11. cikkének szövegére és rendszerére tekintettel, amelyek érvényessége nem vitatott. E cikkek tehát nem tartalmazzak kizárást azon intézkedések elfogadására vonatkozóan, amelyek a környezet megőrzése érdekében korlátozzák az engedélyezett halászati módszereket. Ellenkezőleg, e rendelet 7. cikke (1) bekezdésének d) pontja és (2) bekezdésének e) pontja kifejezetten előírja olyan védelmi intézkedések elfogadását, amelyek célja azon halászati módszerek elősegítése, amelyek a tengeri ökoszisztémára alacsony kihatással vannak, és általánosabban olyan konkrét intézkedések elfogadása, amelyek célja a halászati tevékenységek által a tengeri biológiai sokféleségre és a tengeri ökoszisztémákra gyakorolt kedvezőtlen hatások minimalizálása.

- 46 Másodszer a „vonatkozó uniós jogszabály céljának megfelelő intézkedések” kifejezést illetően kétségtelen, hogy első látásra a „megfelel” ige használata úgy érthető, mint amely kötelezettséget fejez ki arra vonatkozóan, hogy az említett intézkedések önmagukban lehetővé tegyék a vonatkozó jogszabályok által követett cél elérését.
- 47 Mindazonáltal rá kell mutatni, hogy a 92/43 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésével összhangban az ezen irányelv által szabályozott, különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatának, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság által használt „Natura 2000 területek” kifejezés utal, az a célja, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyei kedvező védeltségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.
- 48 E cél jellegére tekintettel, és mivel ezen élőhelyek összetett ökoszisztémák részét képezik, egy adott védelmi intézkedés általában csak hozzájárulhat, más intézkedésekkel együttesen, az említett célok eléréséhez, anélkül hogy önmagában képes lenne azokat megvalósítani. Következésképpen az 1380/2013 rendelet 11. cikke (1) bekezdésének olyan értelmezése, amely csak olyan intézkedések elfogadását engedélyezi, amelyek külön-külön véve elegendők az említett cél eléréséhez, megfosztja az említett rendelkezést a hatékony érvényesülésétől.
- 49 Egyébként szélesebb értelemben rá kell mutatni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az arányossági tesztnek való megfeleléshez valamely intézkedésnek hozzá kell járulnia a kitűzött cél eléréséhez, és nem szükségszerűen kell azt önmagában elérnie (lásd analógia útján: 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 92. pont).
- 50 Következésképpen a „vonatkozó uniós jogszabály céljának megfelelő intézkedések” fogalmát úgy kell értelmezni, mint amely a tagállam által elfogadott olyan intézkedéseket is magában foglalja, amelyek csak elősegítik az érintett uniós jogszabályokban megfogalmazott célok elérését.
- 51 Márpedig az olyan intézkedések, mint amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság említett, amelyek teljeskörűen megtiltják a tengerfenékkal érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopolyúhálókkal hivatásszerűen folytatott tengeri halászatot, alkalmasak arra, hogy elősegítsék a természetes élőhelytípusok és az érintett területeken jelen lévő tengeri fajok élőhelyeinek fenntartását vagy adott esetben helyreállítását, és ennek következtében az 1380/2013 rendelet 11. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozhatnak.
- 52 Ami harmadszor a „más tagállamok halászhajói” fogalmát illeti, az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése nem tartalmaz semmilyen utalást az e fogalmat alkotó elemek vonatkozásában.
- 53 Mindazonáltal a Montego Bay-i egyezmény 91. cikkének (1) bekezdéséből és 94. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy az Unió köteles tiszteletben tartani, hogy a hajók azon állam nemzetiségével rendelkeznek, amely állam lobogója alatt joguk van hajózni, és hogy minden állam ténylegesen gyakorolja joghatóságát a lobogója alatt hajózó hajók tekintetében.
- 54 Ebből következik, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében használt „más tagállamok halászhajói” kifejezést úgy kell érteni, mint amely kizárólag azon hajókra vonatkozik, amelyek attól eltérő tagállam lobogója alatt közlekednek, mint amely az érintett területen szuverenitással vagy joghatósággal rendelkezik, és amelyek ennek alapján azon tagállam joghatósága és tényleges felügyelete alá tartoznak, amelynek a lobogója alatt közlekednek.
- 55 Márpedig, mivel a kérdést előterjesztő bíróság maga állapította meg, ahogyan az a kérdésének megfogalmazásából kitűnik, hogy az általa említett intézkedések érintenek ilyen hajókat, ezen intézkedések nem alkalmasak arra, hogy kielégítsék az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeket, és ezért azokat ezen az alapon nem fogadhatja el egyoldalúan valamely tagállam.

- 56 A fenti megállapítások összességéből következik, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozóan olyan intézkedéseket fogad el, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfeleljen a 92/43 irányelv 6. cikke szerinti kötelezettségeinek, és amelyek a Natura 2000 területeken teljeskörűen megtiltják a tengerfenékkal érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopoltyúhálókkal hivatásszerűen folytatott tengeri halászatot, amennyiben az ilyen rendelkezések a más tagállamok lobogója alatt közlekedő halászhajókat is érintik.

A második kérdésről

- 57 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétesek-e olyan intézkedéseknek valamely tagállam által a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozóan történő elfogadása, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, és amelyek szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfelelhessen a 2004/35 irányelvből eredő kötelezettségeinek?
- 58 E tekintetben az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy az e rendelkezésben adott felhatalmazás azokra az intézkedésekre korlátozódik, amelyek a tagállamok részére az uniós környezetjog következő három konkrét rendelkezésében 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.
- 59 E 11. cikk (1) bekezdése tehát nem említi a 2004/35 irányelvet, és a szövege egyáltalán nem tartalmaz olyan utalást, amely azt engedné feltételezni, hogy az e rendelkezésben hivatkozott uniós jogi rendelkezések listája nem kimerítő.
- 60 Egyébiránt, mivel az 11. cikk (1) bekezdése kivételt tartalmaz az 1380/2013 rendelet 6. cikkében kimondott azon főszabály alól, amely szerint a védelmi intézkedések elfogadására az Unió rendelkezik hatáskörrel, e rendelkezéseket szigorúan kell értelmezni (lásd ebben az értelemben: 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet, C-554/13, EU:C:2015:377, 42. pont).
- 61 Következésképpen, ha a jogalkotó szándéka arra irányult volna, hogy szabad felhatalmazást adjon az ahhoz szükséges védelmi intézkedések elfogadására, hogy a tagállam megfelelhessen a 2004/35 irányelvből eredő kötelezettségeinek, arról kifejezetten rendelkeznie kellett volna.
- 62 Ebből következik, hogy az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes olyan intézkedéseknek valamely tagállam által a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozóan történő elfogadása, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, és amelyek szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfelelhessen a 2004/35 irányelvből eredő kötelezettségeinek?

A harmadik kérdésről

- 63 Mivel a harmadik kérdést csak arra az esetre tették fel, ha az első vagy a második kérdésre nemleges válasz adandó, arra nem szükséges válaszolni.

A költségekről

- 64 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) 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. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozóan olyan intézkedéseket fogad el, amelyek szükségesek ahhoz, 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, és amelyek a Natura 2000 területeken teljeskörűen megtiltják a tengerfenékkal érintkező halászeszközökkel, valamint horgonyzott kopoltyúhálókkal hivatásszerűen folytatott tengeri halászatot, amennyiben az ilyen rendelkezések a más tagállamok lobogója alatt közlekedő halászhajókat is érintik.
- 2) Az 1380/2013 rendelet 11. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes olyan intézkedéseknek valamely tagállam által a felségterületéhez vagy a joghatósága alá tartozó vizekre vonatkozóan történő elfogadása, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, és amelyek szükségesek ahhoz, hogy a tagállam megfelelhessen a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből eredő kötelezettségeinek.

Aláírások

i — A jelen szöveg 37, 39. és 46. pontjában az első elektronikus közzétételt követően nyelvi módosítás történt.