



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 13 czerwca 2018 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rybołówstwa – Rozporządzenie (UE) nr 1380/2013 –
Artykuł 11 – Zachowanie morskich zasobów biologicznych – Ochrona środowiska naturalnego –
Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Wyłączna kompetencja Unii Europejskiej

W sprawie C-683/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii, Niemcy) postanowieniem z dnia 29 listopada 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 grudnia 2016 r., w postępowaniu:

Deutscher Naturschutzring – Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, J. Malenovský (sprawozdawca), M. Safjan, D. Šváby i M. Vilaras, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 listopada 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV przez R. Nebelsiecka i K. Focka, Rechtsanwälte,
- w imieniu Bundesamt für Naturschutz przez W. Ewera, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzega, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez S. Jiménez García, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyń, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandes i M. Figueireda, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Moro, M. Morales Puertę i B. Bertelmanna, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2018 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013, L 354, s. 22).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV (niemieckim kołem ochrony przyrody – organizacją zrzeszającą niemieckie stowarzyszenia ochrony przyrody i środowiska, zwaną dalej „Deutscher Naturschutzring”) a Bundesamt für Naturschutz (federalnym urzędem ochrony przyrody, Niemcy) w przedmiocie decyzji tego urzędu oddalającej wniosek tej organizacji o zakazanie połowów ryb za pomocą narzędzi ciągnionych i sieci stawnych na obszarach morskich o nazwach „Sylter Außenriff”, „Pommersche Bucht mit Oderbank” i „Pommersche Bucht”.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r. (zwana dalej „konwencją z Montego Bay”), weszła w życie w dniu 16 listopada 1994 r. Została ona zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. (Dz.U. 1998, L 179, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 3, s. 260).
- 4 Artykuł 91 ust. 1 konwencji z Montego Bay, zatytułowany „Przynależność państwowa statków”, jest sformułowany następująco:

„[...] Statki posiadają przynależność tego państwa, którego banderę mają prawo podnosić. Pomiedzy państwem a statkiem powinna istnieć rzeczywista więź”.
- 5 Artykuł 94 tej konwencji, zatytułowany „Obowiązki państwa bandery”, stanowi:

„1. Każde państwo skutecznie wykonuje swoją jurysdykcję i kontrolę w dziedzinie administracyjnej, technicznej i socjalnej nad statkami podnoszącymi jego banderę.

2. W szczególności każde państwo:

a) prowadzi rejestr statków zawierający nazwy i dane o statkach podnoszących jego banderę, z wyjątkiem tych statków, które zostały wyłączone spod powszechnie przyjętych przepisów międzynarodowych ze względu na ich niewielkie rozmiary;

[...]”.

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1380/2013

- 6 Motyw 25 rozporządzenia nr 1380/2013 stanowi:

„Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE [z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7)], dyrektywa Rady 92/43/EWG [z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102)] i dyrektywa 2008/56/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.U. 2008, L 164, s. 19)] nakładają pewne obowiązki na państwa członkowskie w odniesieniu do, odpowiednio, obszarów specjalnej ochrony, specjalnych obszarów ochrony i morskich obszarów chronionych. Takie środki mogą wymagać przyjęcia środków wchodzących w zakres [wspólnej polityki rybołówstwa]. Należy zatem upoważnić państwa członkowskie do przyjmowania – w wodach podlegających ich zwierzchnictwu lub jurysdykcji – takich środków ochronnych, które są niezbędne do wypełnienia ich obowiązków na mocy tych aktów unijnych, w przypadku gdy takie środki nie naruszają interesów połowowych innych państw członkowskich. W przypadku gdy takie środki mogą naruszyć interesy połowowe innych państw członkowskich, uprawnienie do przyjmowania takich środków należy przyznać Komisji oraz należy skorzystać ze współpracy regionalnej zainteresowanych państw członkowskich”.

- 7 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, przewiduje w ust. 1 pkt 20:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:[...]

20) »środek techniczny« oznacza środek regulujący, poprzez ustanowienie warunków dotyczących wykorzystania i struktury narzędzi połowowych i ograniczeń dostępu do obszarów połowów, skład połowów pod względem gatunków i wielkości oraz skutki dla elementów ekosystemów wynikające z działalności połowowej”.

- 8 Artykuł 6 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Przepisy ogólne”, przewiduje w ust. 1:

„Aby zrealizować cele wspólnej polityki rybołówstwa w zakresie ochrony i zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów morza określone w art. 2, Unia przyjmuje środki ochronne określone w art. 7”.

- 9 Artykuł 7 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Rodzaje środków ochronnych”, stanowi:

„1. Środki ochrony i zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów morza mogą obejmować między innymi następujące elementy:

[...]

- i) środki niezbędne do zapewnienia zgodności z obowiązkami w ramach ustawodawstwa Unii w dziedzinie środowiska przyjęte zgodnie z art. 11;
- j) środki techniczne, o których mowa w ust. 2.

2. Środki techniczne mogą między innymi obejmować:

[...]

c) ograniczenia lub zakaz stosowania określonych narzędzi połowowych, a także działalności połowowej, w określonych obszarach lub okresach;

[...]

e) szczególne środki w celu zminimalizowania negatywnego wpływu działalności połowowej na bioróżnorodność morską i ekosystemy morskie, w tym środki służące unikaniu i ograniczaniu w jak największym stopniu przypadkowych połowów”.

10 Artykuł 11 rozporządzenia nr 1380/2013, zatytułowany „Środki ochronne niezbędne do zapewnienia zgodności z obowiązkami na mocy ustawodawstwa Unii w dziedzinie środowiska”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Państwa członkowskie są uprawnione do przyjmowania środków ochronnych nie dotyczących statków rybackich innych państw członkowskich, mających zastosowanie do wód podlegających ich zwierzchnictwu lub jurysdykcji oraz koniecznych do wypełnienia ich obowiązków na mocy art. 13 ust. 4 dyrektywy 2008/56/WE, art. 4 dyrektywy 2009/147/WE lub art. 6 dyrektywy 92/43/EWG, pod warunkiem że środki te są spójne z celami określonymi w art. 2 niniejszego rozporządzenia, realizują cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii, które mają wdrażać, oraz są co najmniej tak samo rygorystyczne jak środki przewidziane w prawie Unii.

2. W przypadku gdy państwo członkowskie (»inicjujące państwo członkowskie«) uzna, że należy przyjąć środki w celu zapewnienia zgodności z obowiązkami, o których mowa w ust. 1, a inne państwa członkowskie mają bezpośredni interes w zarządzaniu rybołówstwem, którego mają dotyczyć te środki, Komisja jest uprawniona do przyjmowania takich środków, na wniosek, w drodze aktów delegowanych zgodnie z art. 46. W tym celu stosuje się odpowiednio art. 18 ust. 1–4 i 6”.

11 Artykuł 18 tego rozporządzenia, zatytułowany „Współpraca regionalna w sprawie środków ochronnych”, przewiduje w ust. 1:

„W przypadku gdy Komisja otrzymuje uprawnienia, [...] w przypadkach przewidzianych w art. 11 [...], do przyjmowania środków w drodze aktów delegowanych lub wykonawczych w odniesieniu do unijnego środka ochronnego mającego zastosowanie do danego obszaru geograficznego, państwa członkowskie mające bezpośredni interes w zarządzaniu, których dotyczą te środki, mogą w terminie, który ma zostać określony w odpowiednim środku ochronnym lub planie wieloletnim, uzgodnić przekazanie wspólnych rekomendacji służących realizacji celów odpowiednich unijnych środków ochronnych, planów wieloletnich lub konkretnych planów w zakresie odrzutów. [...]”.

Dyrektywa 92/43

12 Motyw piętnasty dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą Rady 2006/105/WE z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. 2006, L 363, s. 368), przewiduje:

„dla niektórych gatunków fauny i flory wymagany jest ogólny system ochrony w celu uzupełnienia dyrektywy [Rady] 79/409/EWG [z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 98)]; należy zapewnić środki gospodarowania niektórymi gatunkami, jeśli uzasadnia to stan ich ochrony, w tym zakaz stosowania niektórych środków chwytania lub zabijania, przewidując jednocześnie możliwość odstępstw pod pewnymi warunkami”.

- 13 Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi:

„Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie”.

- 14 Artykuł 4 ust. 4 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty zgodnie z procedurą określoną w ust. 2 zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny”.

- 15 Artykuł 6 ust. 2 tej samej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy”.

Dyrektywa 2004/35

- 16 Artykuł 1 dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. 2004, L 143, s. 56 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 8, s. 357), zatytułowany „Przedmiot”, przewiduje:

„Celem niniejszej dyrektywy jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę »zanieczyszczający płaci« w celu zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu”.

Dyrektywa 79/409

- 17 Artykuł 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 79/409 stanowi:

„Ochrona, zachowanie i przywracanie biotopów i naturalnych siedlisk obejmuje przede wszystkim następujące środki:

a) stworzenie obszarów ochrony”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 18 W dniu 15 września 2005 r. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (federalne ministerstwo środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa nuklearnego, Niemcy) na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 79/409 wydało Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht” (rozporządzenie w sprawie ustanowienia obszaru ochrony przyrody „Pommersche Bucht”) (BGBl. 2005 I, s. 2778.). Rozporządzenie to przewiduje, że na obszarze

tym położonym na Morzu Bałtyckim zakazane jest każde działanie, które może prowadzić do zniszczenia, uszkodzenia, zmiany lub trwałego zakłócania obszaru chronionego. Gospodarcze rybołówstwo morskie zostało jednakże wyraźnie wyłączone z tego zakazu.

- 19 W dniu 12 listopada 2007 r. Komisja wydała decyzję 2008/23/WE przyjmującą, na mocy dyrektywy [92/43], pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na atlantycki region biogeograficzny (Dz.U. 2008, L 12, s. 1), mocą której obszar „Sylter Außenriff”, położony na Morzu Północnym, został dodany do tego wykazu.
- 20 W dniu 13 listopada 2007 r. Komisja wydała decyzję 2008/25/WE przyjmującą, na mocy dyrektywy [92/43], pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz.U. 2008, L 12, s. 383), mocą której obszar „Pommersche Bucht mit Oderbank”, położony na Morzu Bałtyckim, został dodany do tego wykazu.
- 21 Do chwili obecnej Republika Federalna Niemiec ani nie wyznaczyła tych obszarów jako obszarów specjalnej ochrony na podstawie art. 4 ust. 4 dyrektywy 92/43, ani nie przyjęła środków ochronnych.
- 22 Wszystkie trzy rozpatrywane obszary znajdują się na wodach należących do niemieckiej wyłącznej strefy ekonomicznej. Połowy morskie prowadzone są tam przy użyciu narzędzi ciągnionych i sieci stawnych, co oddziałuje negatywnie na rafy i ławy piaszczyste, a także powoduje przypadkowe połowy morświnów i ptaków morskich.
- 23 W dniu 30 lipca 2014 r. Deutscher Naturschutzring złożył do federalnego urzędu ochrony przyrody wniosek o zakazanie technik połowów morskich z użyciem narzędzi ciągnionych lub sieci stawnych na obszarach „Sylter Außenriff”, „Pommersche Bucht mit Oderbank” i „Pommersche Bucht” ze względu na to, że stosowanie tych technik jest niezgodne z art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43. Poza tym zakaz ten stanowiłby niezbędny środek zapobiegawczy i zaradczy w rozumieniu art. 2 pkt 10 i 11 dyrektywy 2004/35, który właściwe organy są zobowiązane podjąć zgodnie z art. 5 ust. 3, art. 6 ust. 2, a także art. 12 tej dyrektywy.
- 24 Decyzją federalnego urzędu ochrony przyrody z dnia 29 października 2014 r. wniosek Deutscher Naturschutzring został oddalony. Decyzja ta została potwierdzona decyzją tego samego urzędu z dnia 19 grudnia 2014 r.
- 25 Deutscher Naturschutzring wniósł następnie skargę na wspomnianą decyzję do Verwaltungsgericht Köln (sądu administracyjnego w Kolonii, Niemcy).
- 26 Federalny urząd ochrony przyrody twierdzi, że z powodów kompetencyjnych nie może zarządzić środków, o które wnosi Deutscher Naturschutzring, gdyż zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE kompetencja ta należy wyłącznie do Unii. Artykuł 11 rozporządzenia nr 1380/2013 pozwala państwom członkowskim na przyjęcie pewnych środków ochronnych, ale ponieważ takie środki mogą mieć wpływ na statki rybackie innych państw członkowskich, mogą być one przyjęte zgodnie z tym samym artykułem tylko przez Komisję.
- 27 Uznając, że skarga może być zasadna tylko wtedy, gdy Republika Federalna Niemiec, a nie Komisja, może przyjąć środki, o które wnosi skarżący, Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
„1) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on środkom państwa członkowskiego dotyczącym jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją, które są niezbędne do wypełnienia obowiązków państwa członkowskiego wynikających

z art. 6 [dyrektywy 92/43], mają wpływ na statki rybackie innych państw członkowskich i zakazują całkowicie gospodarczych połowów morskich na obszarach Natura 2000 za pomocą narzędzi połowowych ciągnionych po dnie morskim oraz sieci stawnych (»sieci skrzelowych i oplatających«)?

W szczególności:

- a) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że pojęciem »środka ochrony zasobów« objęte są metody połowu wymienione w pytaniu pierwszym?
 - b) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że pojęciem »statków rybackich innych państw członkowskich« objęte są też te statki rybackie innego państwa członkowskiego, które pływają pod banderą Republiki Federalnej Niemiec?
 - c) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że sformułowanie [środki, które] »realizują cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii, które mają wdrażać«, obejmuje też takie środki przyjęte przez państwa członkowskie, które jedynie wspierają cele wymienione we wskazanych w nim przepisach unijnych?
- 2) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on środkom państwa członkowskiego dotyczącym wód podlegających jego zwierzchnictwu lub jurysdykcji, które są niezbędne do wypełnienia jego obowiązków wynikających z [dyrektywy 2004/35]?
- 3) Jeżeli na pytania pierwsze i drugie należy udzielić alternatywnie lub kumulatywnie odpowiedzi przeczącej: czy wyłączna kompetencja Unii Europejskiej w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. d) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sprzeciwia się przyjęciu wyżej wymienionych środków przez państwo członkowskie?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

W przedmiocie dopuszczalności

- 28 Federalny urząd ochrony przyrody podnosi, że pytanie pierwsze jest niedopuszczalne, ponieważ odwołuje się do art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013, podczas gdy do środków takich jak wskazane przez sąd odsyłający zastosowanie ma jedynie art. 11 ust. 2 i następne tego rozporządzenia.
- 29 W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 12 października 2010 r., Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W niniejszym wypadku argumentacja przedstawiona przez federalny urząd ochrony przyrody nie zmierza jednak do wykazania, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, że problem jest natury

hipotetycznej bądź że Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania, lecz stanowi zajęcie stanowiska w przedmiocie wykładni przepisów różnych ustępów art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013, o którą zwrócono się do Trybunału.

- 31 W tych okolicznościach nie można stwierdzić niedopuszczalności pytania pierwszego.

Co do istoty sprawy

- 32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zwraca się o ustalenie, czy art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, by państwo członkowskie przyjmowało w odniesieniu do wód podlegających jego zwierzchnictwu lub jurysdykcji środki niezbędne do wypełnienia obowiązków państwa członkowskiego wynikających z art. 6 dyrektywy 92/43, które mają wpływ na statki rybackie innych państw członkowskich i zakazują całkowicie gospodarczych połowów morskich na obszarach Natura 2000 za pomocą narzędzi połowowych ciągnionych po dnie morskim oraz sieci stawnych.
- 33 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 państwa członkowskie są uprawnione do przyjmowania środków ochronnych nie dotyczących statków rybackich innych państw członkowskich, mających zastosowanie do wód podlegających ich zwierzchnictwu lub jurysdykcji oraz koniecznych do wypełnienia ich obowiązków na mocy art. 13 ust. 4 dyrektywy 2008/56, art. 4 dyrektywy 2009/147 lub art. 6 dyrektywy 92/43, pod warunkiem że środki te są spójne z celami określonymi w art. 2 tego rozporządzenia, realizują cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii, które mają wdrażać, oraz są co najmniej tak samo rygorystyczne jak środki przewidziane w prawie Unii.
- 34 Co się tyczy przede wszystkim obowiązków nałożonych na państwa członkowskie w art. 6 dyrektywy 92/43, których wypełnieniu ma służyć przyjęcie środków wymienionych przez sąd odsyłający, z brzmienia tego artykułu wynika, że polegają one na podjęciu przez państwa członkowskie „odpowiedni[ch] działa[ń] w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy”.
- 35 Ze względu na to, że sąd odsyłający formułuje swoje pytanie, stwierdzając, że środki będące przedmiotem postępowania głównego zmierzają do wypełnienia obowiązków wynikających z tego przepisu, Trybunał nie musi wypowiadać się w tym względzie.
- 36 Następnie sąd odsyłający wskazuje, że jego pytanie dotyczy „w szczególności” wykładni trzech pojęć, które występują w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013, a mianowicie, po pierwsze, „środki ochronne”, po drugie, „środki realizują[ce] cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii”, a po trzecie, „statki rybackie innych państw członkowskich”. W związku z tym Trybunał powinien wyjaśnić każde z tych pojęć.
- 37 Co się tyczy w pierwszej kolejności pojęcia „środków ochronnych”, należy stwierdzić, że sformułowania użyte w art. 11 tego rozporządzenia nie pozwalają na określenie zakresu tego pojęcia. Jednakże w celu wykładni ust. 1 tego artykułu należy uwzględnić nie tylko brzmienie tego przepisu, lecz również jego kontekst i cel, do którego zmierza (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2011 r., Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, pkt 25).

- 38 Otóż kontekst, w który wpisuje się art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013, charakteryzuje się faktem, że środki ochronne wymienione w art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia obejmują środki techniczne wymienione w art. 7 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, wśród których figurują w lit. c) środki stanowiące „ograniczenia lub zakaz stosowania określonych narzędzi połowowych, a także działalności połowowej, w określonych obszarach lub okresach”.
- 39 Uwzględniając tę definicję, środki takie jak wymienione przez sąd odsyłający, które polegają na zakazie prowadzenia w wodach Unii połowów z użyciem narzędzi ciągnionych i sieci stawnych, mogą stanowić środki ochronne w rozumieniu art. 7 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1380/2013 i tym samym być objęte art. 11 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 40 Cel realizowany przez wspomniany art. 11 ust. 1 potwierdza ten wniosek.
- 41 Jak bowiem wynika z motywu 25 i z samego brzmienia art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013, cel przyświecający temu przepisowi polega na umożliwieniu państwu członkowskiemu – z zastrzeżeniem, by zasadniczo nie miało to negatywnego wpływu na statki rybackie innych państw członkowskich – przyjęcia środków niezbędnych do wypełnienia obowiązków, które spoczywają na nim w szczególności na podstawie art. 6 dyrektywy 92/43.
- 42 Wśród środków, do których przyjęcia państwo członkowskie może być zobowiązane, aby wypełnić obowiązki spoczywające na nim na mocy wspomnianego art. 6, figuruje jednak, jak mówi o tym motyw piętnasty dyrektywy 92/43, zakaz stosowania niektórych środków chwytania lub zabijania w szczególności fauny morskiej w celu ochrony niektórych gatunków.
- 43 Deutscher Naturschutzring i rząd portugalski utrzymują co prawda, że pojęcie „środków ochronnych” obejmuje jedynie środki realizujące cel związany ze wspólną polityką rybołówstwa, podczas gdy wspomniane środki ochronne mają zakres szerszy, gdyż przyjmowane są w celu ochrony środowiska.
- 44 Jednakże, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 23 opinii, fakt, iż środki zakazujące stosowania niektórych narzędzi i technik połowowych mają także wpływ na gatunki inne niż te, które są łowione, nie wystarcza, by środki te znalazły się poza zakresem stosowania wspomnianej polityki.
- 45 Przeciwna argumentacja nie przechodzi bowiem próby badania treści i systematyki art. 7 i 11 rozporządzenia nr 1380/2013, których ważność nie jest kwestionowana. Otóż artykuły te nie zawierają żadnego wyłączenia odnośnie do przyjęcia środków ograniczających dopuszczone techniki połowowe celem ochrony środowiska. Przeciwnie, art. 7 ust. 1 lit. d) i ust. 2 lit. e) tego rozporządzenia przewiduje wyraźnie przyjęcie środków ochronnych mających na celu zachęcanie do praktyk połowowych charakteryzujących się niskim wpływem na ekosystem morski, a szerzej przyjęcie szczególnych środków w celu zminimalizowania negatywnego wpływu działalności połowowej na bioróżnorodność morską i ekosystemy morskie.
- 46 Co się tyczy w drugiej kolejności pojęcia „środki, które realizują cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii”, na pierwszy rzut oka użycie czasownika „realizować” można by rozumieć jako wyrażające obowiązek, aby dane środki same w sobie pozwoliły na osiągnięcie celu, do którego zmierzają odnośne przepisy.
- 47 Jednakże należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 92/43 spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony przewidziana w tej dyrektywie, do której odsyła wyrażenie „obszary Natura 2000” użyte przez sąd odsyłający, zmierza do zapewnienia zachowania lub w stosownych przypadkach odtworzenia danych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu.

- 48 Mając na względzie charakter tego celu i włączenie tych siedlisk do złożonych ekosystemów, dany środek ochronny może co do zasady jedynie przyczyniać się w związku z innymi środkami do realizacji wspomnianych celów, ale sam nie może wystarczyć do ich realizacji. W konsekwencji interpretowanie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 jako zezwalającego jedynie na przyjęcie środków, które rozpatrywane indywidualnie byłyby wystarczające do realizacji tego celu, pozbawiałoby ten przepis skuteczności.
- 49 Należy ponadto zaznaczyć bardziej ogólnie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu spełnienia kryterium proporcjonalności środek musi mieć charakter przyczyniający się do zamierzonego celu, a nie koniecznie wystarczający samodzielnie do jego realizacji (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 92).
- 50 W konsekwencji pojęcie „środków, które realizują cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii” należy rozumieć w ten sposób, że obejmuje ono środki przyjęte przez państwo członkowskie, które jedynie zachęcają do osiągnięcia celów określonych w danych przepisach prawa Unii.
- 51 Tymczasem środki takie jak wymienione przez sąd odsyłający, które zakazują całkowicie gospodarczego rybołówstwa morskiego z użyciem narzędzi ciągnionych i sieci stawnych, mogą zachęcać do zachowania lub w stosownych przypadkach odtworzenia danych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków morskich występujących na danych obszarach i w konsekwencji mogą być objęte art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013.
- 52 Co się tyczy w trzeciej kolejności pojęcia „statków rybackich innych państw członkowskich”, brzmienie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 nie zawiera żadnej wskazówki co do składników tego pojęcia.
- 53 Jednakże zgodnie z art. 91 ust. 1 i art. 94 ust. 1 konwencji z Montego Bay Unia jest zobowiązana do poszanowania tego, że statki posiadają przynależność tego państwa, którego banderę mają prawo podnosić, i że każde państwo skutecznie wykonuje swoją jurysdykcję i kontrolę nad statkami podnoszącymi jego banderę.
- 54 Wynika z tego, że pojęcie „statków rybackich innych państw członkowskich”, użyte w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013, należy rozumieć jako odnoszące się wyłącznie do statków pływających pod banderą innego państwa członkowskiego niż to, które wykonuje swoje zwierzchnictwo lub jurysdykcję na danym obszarze i które to statki są poddane z tego tytułu jurysdykcji i kontroli państwa członkowskiego, pod którego banderą pływają.
- 55 Tymczasem ze względu na to, że sam sąd odsyłający stwierdził – jak wynika ze sformułowania jego pytania – że wspomniane przezeń środki mają wpływ na takie statki, środki te nie mogą spełniać wymogów art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 i w konsekwencji nie mogą być przyjmowane jednostronnie na tej podstawie przez państwo członkowskie.
- 56 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby państwo członkowskie przyjmowało w odniesieniu do wód podlegających jego zwierzchnictwu lub jurysdykcji środki, które są dla niego niezbędne do wypełnienia jego obowiązków na podstawie art. 6 dyrektywy 92/43 i które zakazują całkowicie na obszarach Natura 2000 gospodarczego rybołówstwa morskiego z użyciem narzędzi ciągnionych i sieci stawnych, gdyż takie środki mają wpływ na statki rybackie pływające pod banderą innych państw członkowskich.

W przedmiocie pytania drugiego

- 57 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przyjęciu przez państwo członkowskie środków takich jak będące przedmiotem postępowania głównego w odniesieniu do wód podlegających jego zwierzchnictwu lub jurysdykcji, które są niezbędne do wypełnienia obowiązków tego państwa wynikających z dyrektywy 2004/35.
- 58 W tym względzie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 wynika, że uprawnienie, które on ustanawia, jest ograniczone do środków, które są niezbędne do wypełnienia przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z trzech konkretnych przepisów ustawodawstwa Unii dotyczących ochrony środowiska, a mianowicie art. 13 ust. 4 dyrektywy 2008/56, art. 4 dyrektywy 2009/147 i art. 6 dyrektywy 92/43.
- 59 Wspomniany art. 11 ust. 1 nie zawiera zatem odesłania do dyrektywy 2004/35 i jego brzmienie nie zawiera żadnej wskazówki pozwalającej zakładać, że wykaz przepisów prawa Unii, do których odnosi się ten przepis, nie jest wyczerpujący.
- 60 Poza tym ze względu na to, że wspomniany art. 11 ust. 1 ustanawia odstępstwo od ogólnej reguły określonej w art. 6 rozporządzenia nr 1380/2013, zgodnie z którą kompetencję do przyjmowania środków ochronnych posiada Unia, jego przepisy należy interpretować w sposób ścisły (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 42).
- 61 W konsekwencji, gdyby ustawodawca zamierzał ustanowić otwarte upoważnienie do przyjmowania środków ochronnych niezbędnych do wypełnienia przez państwo członkowskie jego obowiązków wynikających z dyrektywy 2004/35, musiałby wyraźnie to zaznaczyć.
- 62 Wynika z tego, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przyjęciu przez państwo członkowskie środków takich jak będące przedmiotem postępowania głównego, dotyczących wód podlegających jego zwierzchnictwu lub jurysdykcji, które są niezbędne do tego, by umożliwić mu wypełnienie jego obowiązków wynikających z dyrektywy 2004/35.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 63 Ponieważ pytanie trzecie zostało zadane jedynie na wypadek, gdyby odpowiedź na pytanie pierwsze lub drugie była przecząca, nie ma potrzeby odpowiadania na nie.

W przedmiocie kosztów

- 64 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby państwo członkowskie przyjmowało w odniesieniu do wód podlegających jego zwierzchnictwu lub jurysdykcji środki, które są dla

niego niezbędne do wypełnienia jego obowiązków na podstawie art. 6 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory i które zakazują całkowicie na obszarach Natura 2000 gospodarczego rybołówstwa morskiego z użyciem narzędzi ciągnionych i sieci stawnych, gdyż takie środki mają wpływ na statki rybackie pływające pod banderą innych państw członkowskich.

- 2) Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przyjęciu przez państwo członkowskie środków takich jak będące przedmiotem postępowania głównego, dotyczących wód podlegających jego zwierzchnictwu lub jurysdykcji, które są niezbędne do tego, by umożliwić mu wypełnienie jego obowiązków wynikających z dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.**

Podpisy