



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 13. júna 2018*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Spoločná rybárska politika – Nariadenie (EÚ) č. 1380/2013 – Článok 11 – Zachovanie morských biologických zdrojov – Ochrana životného prostredia – Zachovanie prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín – Výlučná právomoc Európskej únie“

Vo veci C-683/16,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Verwaltungsgericht Köln (Správny súd Kolín, Nemecko) z 29. novembra 2016 a doručený Súdnemu dvoru 27. decembra 2016, ktorý súvisí s konaním

Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory L. Bay Larsen, sudcovia J. Malenovský (spravodajca), M. Safjan, D. Šváby a M. Vilaras,

generálny advokát: N. Wahl,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 22. novembra 2017,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, v zastúpení: R. Nebelsieck a K. Fock, Rechtsanwälte,
- Bundesamt für Naturschutz, v zastúpení: W. Ewer, Rechtsanwalt,
- nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze, splnomocnený zástupca,
- španielska vláda, v zastúpení: S. Jiménez García, splnomocnený zástupca,
- poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,

* Jazyk konania: nemčina.

- portugalská vláda, v zastúpení: L. Inez Fernandes a M. Figueiredo, splnomocnení zástupcovia,
- Európska komisia, v zastúpení: F. Moro, M. Morales Puerta a B. Bertelmann, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 25. januára 2018,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 11 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1380/2013 z 11. decembra 2013 o spoločnej rybárskej politike, ktorým sa menia nariadenia Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a zrušujú nariadenia Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutie Rady 2004/585/ES (Ú. v. EÚ L 354, 2013, s. 22).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi združením Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, (Nemecký spolok ochrany prírody – Združenie nemeckých organizácií na ochranu prírody a životného prostredia, ďalej len „Deutscher Naturschutzring“) a Bundesamt für Naturschutz (Spolkový úrad pre ochranu životného prostredia, Nemecko), ktorý sa týka rozhodnutia uvedeného úradu, ktorým sa zamietla žiadosť uvedeného združenia o zákaz morského rybolovu pomocou rybárskeho výstroja, ktorý sa dotýka morského dna, a nastavovacích sietí v morských oblastiach nazývaných „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ a „Pommersche Bucht“.

Právny rámec

Medzinárodné právo

- 3 Dohovor Organizácie Spojených národov o morskom práve uzatvorený v Montego Bay 10. decembra 1982 (ďalej len „dohovor z Montego Bay“) nadobudol platnosť 16. novembra 1994. Tento dohovor bol v mene Európskeho spoločenstva schválený rozhodnutím Rady 98/392/ES z 23. marca 1998 (Ú. v. ES L 179, 1998, s. 1; Mim. vyd. 04/003, s. 260).
- 4 Článok 91 ods. 1 dohovoru z Montego Bay s názvom „Štátna príslušnosť lodí“ je formulovaný takto:
„... Lode majú štátnu príslušnosť toho štátu, pod ktorého vlajkou sú oprávnené plávať. Medzi štátom a loďou musí existovať skutočné prepojenie.“
- 5 Článok 94 tohto dohovoru s názvom „Povinnosti štátu vlajky“ uvádza:
„1. Každý štát je povinný účinne vykonávať svoju jurisdikciu a kontrolu v správnych, technických a sociálnych záležitostiach nad loďami, ktoré plávajú pod jeho vlajkou.
2. Každý štát je povinný najmä:
a) viesť lodný register obsahujúci mená a ďalšie údaje o lodiach plávajúcich pod jeho vlajkou s výnimkou tých, na ktoré sa z dôvodu ich malej veľkosti nevzťahuje všeobecne uznaná medzinárodná právna úprava.

...“

Právo Únie

Nariadenie č. 1380/2013

- 6 Odôvodnenie 25 nariadenia č. 1380/2013 stanovuje:

„Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES [z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúcich vtákov (Ú. v. EÚ L 20, 2010, s. 7)], smernicou Rady 92/43/EHS [z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7)] a smernicou [Európskeho parlamentu a Rady] 2008/56/ES [zo 17. júna 2008, ktorou sa ustanovuje rámec pre činnosť Spoločenstva v oblasti morskej environmentálnej politiky (rámcová smernica o morskej stratégii) (Ú. v. EÚ L 164, 2008, s. 19)] sa členským štátom ukladajú určité povinnosti, pokiaľ ide o osobitne chránené územia, osobitné chránené územia a chránenéorské oblasti. Takéto opatrenia si môžu vyžiadať prijatie opatrení, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti spoločnej rybárskej politiky. Je preto vhodné povoliť členským štátom, aby vo vodách, ktoré patria pod ich zvrchovanosť alebo právomoc, prijali ochranné opatrenia nevyhnutné na splnenie ich povinností, ktoré im vyplývajú z uvedených aktov Únie, keď takéto opatrenia neovplyvnia rybolovné záujmy iných členských štátov. V prípade, že by takéto opatrenia mohli ovplyvniť rybolovné záujmy iných členských štátov, právomoc prijať takéto opatrenia by sa mala udeliť Komisii a mala by sa využiť regionálna spolupráca medzi dotknutými členskými štátmi.“

- 7 Článok 4 tohto nariadenia s názvom „Vymedzenie pojmov“ vo svojom odseku 1 bode 20 stanovuje:

„1. „Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:...

20) ‚technické opatrenie‘ je opatrenie, ktoré stanovením podmienok využívania a štruktúry rybárskeho výstroja a obmedzení[m] prístupu k rybolovným oblastiam reguluje druhové a veľkostné zloženie úlovkov a vplyvy na zložky ekosystémov, ktoré vyplývajú z rybolovných činností“.

- 8 Článok 6 uvedeného nariadenia s názvom „Všeobecné ustanovenia“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Na účely dosiahnutia cieľov spoločnej rybárskej politiky zameraných na ochranu a udržateľné využívanie morských biologických zdrojov, ktoré sú stanovené v článku 2, Únia prijme ochranné opatrenia, ako sa uvádza v článku 7.“

- 9 Článok 7 toho istého nariadenia, nazvaný „Druhy ochranných opatrení“, stanovuje:

„1. Opatrenia na ochranu a udržateľné využívanie morských biologických zdrojov môžu okrem iného zahŕňať:

...

i) opatrenia potrebné na splnenie povinností vyplývajúcich z právnych predpisov Únie v oblasti životného prostredia prijatých na základe článku 11;

j) technické opatrenia uvedené v odseku 2.

2. Technické opatrenia môžu okrem iného zahŕňať:

...

c) obmedzenia alebo zákazy použitia určitého rybárskeho výstroja a rybolovných činností v určitých oblastiach alebo obdobiach;

...

- e) osobitné opatrenia na minimalizovanie negatívneho vplyvu rybolovných činností na morskú biodiverzitu a morské ekosystémy vrátane opatrení na zabránenie nechceným úlovkom a na čo najväčšie zníženie ich množstva.“
- 10 Článok 11 nariadenia č. 1380/2013 s názvom „Ochranné opatrenia potrebné na splnenie povinností podľa právnych predpisov Únie v oblasti životného prostredia“ vo svojich odsekoch 1 a 2 uvádza:

„1. Členské štáty sú splnomocnené prijímať ochranné opatrenia, ktoré nemajú vplyv na rybárske plavidlá iných členských štátov, sú uplatniteľné na vody, ktoré patria pod ich zvrchovanosť alebo právomoc, a ktoré sú nevyhnutné na splnenie ich povinností vyplývajúcich z článku 13 ods. 4 smernice 2008/56/ES, článku 4 smernice 2009/147/ES alebo článku 6 smernice 92/43/EHS, za predpokladu, že tieto opatrenia sú zlučiteľné s cieľmi stanoveným v článku 2 tohto nariadenia, spĺňajú ciele príslušných právnych predpisov Únie, ktoré sa majú nimi vykonávať, a sú prinajmenšom rovnako prísne ako opatrenia podľa práva Únie.

2. Ak sa členský štát (ďalej len „iniciujúci členský štát“) domnieva, že opatrenia, ktoré je potrebné prijať na účely splnenia povinností uvedených v odseku 1, a ostatné členské štáty majú priamy hospodársky záujem na druhu rybolovu, na ktorý sa majú takéto opatrenia vzťahovať, Komisia je splnomocnená prijať na základe žiadosti takéto opatrenia prostredníctvom delegovaných aktov v súlade s článkom 46. Na tento účel sa *mutatis mutandis* uplatňuje článok 18 ods. 1 až 4 a 6.“

- 11 Článok 18 tohto nariadenia s názvom „Regionálna spolupráca zameraná na ochranné opatrenia“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Ak sa Komisii udelia právomoci... v prípadoch stanovených v článku 11..., prijímať opatrenia prostredníctvom delegovaných alebo vykonávacích aktov v súvislosti s ochranným opatrením Únie, ktoré sa vzťahuje na príslušnú zemepisnú oblasť, členské štáty s priamym hospodárskym záujmom, ktoré sú týmito opatreniami ovplyvnené, sa môžu v lehote stanovenej v príslušnom ochrannom opatrení a/alebo viacročnom pláne dohodnúť, že predložia spoločné odporúčania na dosiahnutie cieľov príslušných ochranných opatrení Únie, viacročných plánov alebo osobitných plánov pre odhadzovanie úlovkov. ...“

Smernica 92/43

- 12 Štrnásť odôvodnenie smernice 92/43, zmenenej smernicou Rady 2006/105/ES z 20. novembra 2006 (Ú. v. ES L 363, 2006, s. 368), uvádza:

„keďže pre určité druhy rastlín a živočíchov sa vyžaduje všeobecný systém ochrany dopĺňajúci smernicu [Rady] 79/409/EHS [z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. ES L 103, 1979, s. 1; Mim. vyd. 15/001, s. 98)]; keďže by sa malo vypracovať ustanovenie pre opatrenia na riadenie určitých druhov, ak to vyžaduje ich stav ochrany, vrátane zákazu určitých prostriedkov odchytu alebo usmrcovania, pri zabezpečení možnosti výnimiek za určitých podmienok“.

- 13 Článok 3 ods. 1 prvý pododsek tejto smernice stanovuje:

„Vytvorí sa súvislá európska ekologická sústava osobitných chránených území pod názvom Natura 2000. Táto sústava, pozostávajúca z lokalít, v ktorých sa vyskytujú typy prirodzených biotopov uvedených v prílohe I a prirodzené biotopy druhov uvedené v prílohe II, umožní udržanie typov prirodzených biotopov a biotopov druhov a v prípade potreby obnovenie priaznivého stavu ochrany v ich prirodzenom rozsahu.“

- 14 Podľa článku 4 ods. 4 uvedenej smernice:

„Po schválení lokality európskeho významu v súlade s postupom uvedeným v odseku 2 označí príslušný členský štát čo najskôr túto lokalitu ako osobitne chránené územie, najneskôr však do šiestich rokov, a vypracuje priority z hľadiska významu lokalít pre zachovanie v priaznivom stave alebo obnovenie do takéhoto stavu typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I alebo druhov uvedených v prílohe II a pre koherenciu sústavy Natura 2000 a z hľadiska rizika degradácie alebo deštrukcie, ktorým sú tieto lokality vystavené.“

- 15 Článok 6 ods. 2 tej istej smernice uvádza:

„Členské štáty podniknú primerané kroky [prijmú primerané opatrenia – *neoficiálny preklad*], aby sa na osobitne chránených územiach predišlo poškodeniu prirodzených biotopov a biotopov druhov, ako aj rušeniu druhov, pre ktoré boli územia označené za chránené, pokiaľ by takéto rušenie bolo podstatné vo vzťahu k cieľom tejto smernice.“

Smernica 2004/35/ES

- 16 Článok 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. EÚ L 143, 2004, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357) s názvom „Predmet“ stanovuje:

„Účelom tejto smernice je vytvoriť rámec environmentálnej zodpovednosti za prevenciu a odstraňovanie environmentálnych škôd založenej na zásade „znečisťovateľ platí“.

Smernica 79/409

- 17 Článok 3 ods. 2 písm. a) smernice 79/409 stanovuje:

„Ochrana, zachovanie a obnova biotopov a biotopov druhov zahŕňa najmä nasledujúce opatrenia:

a) vytváranie chránených území“.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 18 Dňa 15. septembra 2005 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit (Spolkové ministerstvo životného prostredia, ochrany prírody a jadrovej bezpečnosti, Nemecko) prijalo v súlade s článkom 3 ods. 2 písm. a) smernice 79/409 Verordnung über die Festsetzung Naturschutzgebietes, „Pommersche Bucht“ (nariadenie, ktorým sa zavádza chránená prírodná oblasť „Pommersche Bucht“) z 15. septembra 2005 (BGBl. 2005 I, s. 2778). V tomto nariadení sa uvádza, že v tejto oblasti, ktorá sa nachádza v Baltickom mori, je zakázaná akákoľvek činnosť, ktorá by mohla viesť k ničeniu, zhoršovaniu, zmene alebo trvalému rušeniu chránenej prírodnej oblasti. Komerčný morský rybolov bol však z tohto zákazu výslovne vylúčený.
- 19 Dňa 12. novembra 2007 Komisia prijala rozhodnutie 2008/23/ES, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43 prijíma zoznam lokalít európskeho významu v Atlantickkej biogeografickej oblasti (Ú. v. EÚ L 12, 2008, s. 1), podľa ktorého bola do tohto zoznamu pridaná oblasť „Sylter Außenriff“ nachádzajúca sa v Severnom mori.

- 20 Dňa 13. novembra 2007 Komisia prijala rozhodnutie 2008/25/ES, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43/EHS prijíma zoznam lokalít európskeho významu v kontinentálnej biogeografickej oblasti (Ú. v. EÚ L 12, 2008, s. 383), podľa ktorého bola do tohto zoznamu pridaná oblasť „Pommersche Bucht mit Oderbank“ nachádzajúca sa v Baltickom mori.
- 21 K dnešnému dňu Spolková republika Nemecko neoznačila tieto oblasti ako osobitne chránené územia podľa článku 4 ods. 4 smernice 92/43, ani neprijala ochranné opatrenia.
- 22 Všetky tri dotknuté oblasti sa nachádzajú vo vodách, ktoré patria do nemeckej výhradnej hospodárskej zóny. Námorný rybolov sa v nich vykonáva pomocou vlečných sietí dotýkajúcich sa morského dna a nastavovacích sietí, čo má vplyv na útesy a piesčiny a má tiež za následok neželaný úlovok morských svinúch a morských vtákov.
- 23 Dňa 30. júla 2014 Deutscher Naturschutzring predložilo na Spolkovom úrade pre ochranu životného prostredia žiadosť o zákaz techník námorného rybolovu využívajúcich výstroj, ktorý sa dotýka morského dna, alebo nastavovacie siete v oblastiach „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ a „Pommersche Bucht“ z dôvodu, že používanie týchto techník nie je zlučiteľné s článkom 6 ods. 2 smernice 92/43. Navyše tento zákaz predstavoval potrebné preventívne a nápravné opatrenie v zmysle článku 2 bodov 10 a 11 smernice 2004/35, ktoré podľa článku 5 ods. 3 až článku 6 ods. 2, ako aj článku 12 tejto smernice boli príslušné orgány povinné prijať.
- 24 Rozhodnutím z 29. októbra 2014 Spolkový úrad pre ochranu životného prostredia zamietol žiadosť združenia Deutscher Naturschutzring. Toto rozhodnutie bolo potvrdené rozhodnutím toho istého úradu z 19. decembra 2014.
- 25 Deutscher Naturschutzring v nadväznosti na to podalo žalobu proti uvedenému zamietavému rozhodnutiu na Verwaltungsgericht Köln (Správny súd, Kolín, Nemecko).
- 26 Spolkový úrad pre ochranu životného prostredia v obrane uvádza, že z dôvodov príslušnosti nemôže prijať opatrenia, ktoré požaduje Deutscher Naturschutzring, keďže táto právomoc prislúcha podľa článku 3 ods. 1 písm. d) ZFEÚ výslovne Únii. Je pravda, že článok 11 nariadenia č. 1380/2013 členským štátom umožňuje prijať určité ochranné opatrenia, ale keďže také opatrenia môžu mať vplyv na rybárske plavidlá iných členských štátov, tieto opatrenia môže podľa toho istého článku prijať iba Komisia.
- 27 Zastávajúc názor, že žaloba môže byť odôvodnená, iba ak opatrenia požadované žalobcom môže prijať Spolková republika Nemecko a nie Komisia, Verwaltungsgericht Köln (Správny súd Kolín) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 11 nariadenia [č. 1380/2013] vykladať v tom zmysle, že bráni prijatiu opatrení zo strany členského štátu pre vody patriace pod jeho zvrchovanosť alebo právomoc, ktoré sú potrebné na to, aby členský štát splnil svoje povinnosti podľa článku 6 smernice [92/43], pričom dané opatrenia majú vplyv na rybárske plavidlá iných členských štátov a na lokalitách sústavy Natura 2000 sa nimi ukladá rozsiahly zákaz komerčného morského rybolovu pomocou rybárskeho výstroja, ktorý sa dotýka morského dna, ako aj nastavovacích sietí (ukotvené a viacstenné žiabrovky)?

Konkrétne:

- a) Má sa článok 11 nariadenia [č. 1380/2013] vykladať v tom zmysle, že pod pojem „ochranné opatrenia“ spadá zákaz metód rybolovu uvedených v prvej prejudiciálnej otázke?
- b) Má sa článok 11 nariadenia [č. 1380/2013] vykladať v tom zmysle, že pod pojem „rybárske plavidlá iných členských štátov“ spadajú aj tie plavidlá iného členského štátu, ktoré sa plavia pod vlajkou členského štátu Spolková republika Nemecko?

- c) Má sa článok 11 nariadenia [č. 1380/2013] vykladať v tom zmysle, že výraz [opatrenia, ktoré] „splňajú ciele príslušných právnych predpisov Únie“ sa vzťahuje aj na také opatrenia prijaté členským štátom, ktoré iba podporujú dosiahnutie cieľov uvedených v právnych predpisoch Únie, ktoré sú tam uvádzané?
2. Má sa článok 11 nariadenia [č. 1380/2013] vykladať v tom zmysle, že bráni členskému štátu prijať opatrenia pre vody patriace pod jeho zvrchovanosť alebo právomoc, ktoré sú potrebné na dodržanie jeho povinností podľa [smernice 2004/35] pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd?
3. Ak na prvú a druhú prejudiciálnu otázku treba samostatne alebo kumulatívne odpovedať záporne, bráni výlučná právomoc Európskej únie v oblasti ochrany morských biologických zdrojov v rámci spoločnej rybárskej politiky podľa článku 3 ods. 1 písm. d) Zmluvy o fungovaní Európskej únie tomu, aby členský štát prijal uvedené opatrenia?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

O prípustnosti

- 28 Spolkový úrad pre ochranu životného prostredia uvádza, že prvá otázka je neprípustná z dôvodu, že odkazuje na článok 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013, hoci na také opatrenia, aké uvádza vnútroštátny súd, je uplatniteľný len článok 11 ods. 2 a nasl. tohto nariadenia.
- 29 V tomto ohľade treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie položených vnútroštátnym súdom v rámci právnej úpravy a skutkových okolností, ktoré tento súd vymedzí na svoju vlastnú zodpovednosť a ktorých správnosť Súdnemu dvoru neprináleží preverovať, platí prezumpcia relevantnosti. V súlade s tým môže Súdny dvor odmietnuť rozhodnúť o návrhu na začatie prejudiciálneho konania podanom vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú súvislosť s realitou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými, ani právnymi okolnosťami potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené (rozsudok z 12. októbra 2010, Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, bod 33 a citovaná judikatúra).
- 30 V prejednávanej veci argumentácia, ktorú uvádza Spolkový úrad pre ochranu životného prostredia, však nemá za cieľ preukázať, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijaký vzťah k existencii alebo predmetu sporu vo veci samej, že vzniknutý problém je hypotetickej povahy, alebo že Súdny dvor nemá k dispozícii skutkové a právne podklady nevyhnutné na užitočné zodpovedanie otázok, ktoré sú mu položené, ale predstavuje zaujatie stanoviska k výkladu ustanovení rôznych odsekov článku 11 nariadenia č. 1380/2013, ktorý má podať Súdny dvor.
- 31 Za týchto okolností preto nie je potrebné vyhlásiť prvú otázku za neprípustnú.

O veci samej

- 32 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa článok 11 nariadenia č. 1380/2013 má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby členský štát prijal pre vody patriace pod jeho zvrchovanosť alebo právomoc opatrenia potrebné na splnenie jeho povinností podľa článku 6 smernice 92/43, ktoré majú

vplyv na rybárske plavidlá iných členských štátov a ktoré na lokalitách sústavy Natura 2000 ukladajú úplný zákaz komerčného morského rybolovu pomocou rybárskeho výstroja, ktorý sa dotýka morského dna, ako aj nastavovacích sietí.

- 33 Na úvod treba pripomenúť, že podľa článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013 sú členské štáty splnomocnené prijímať ochranné opatrenia, ktoré nemajú vplyv na rybárske plavidlá iných členských štátov, uplatniteľné na vody, ktoré patria pod ich zvrchovanosť alebo právomoc a ktoré sú nevyhnutné na splnenie ich povinností vyplývajúcich z článku 13 ods. 4 smernice 2008/56, článku 4 smernice 2009/147 alebo článku 6 smernice 92/43, za predpokladu, že tieto opatrenia sú zlučiteľné s cieľmi stanovenými v článku 2 tohto nariadenia, spĺňajú ciele príslušných právnych predpisov Únie, ktoré sa majú nimi vykonávať, a sú prinajmenšom rovnako prísne ako opatrenia podľa práva Únie.
- 34 Pokiaľ ide v prvom rade o povinnosti uložené členským štátom v článku 6 smernice 92/43, ktoré sú povinnosťami, ktorým zodpovedá prijatie opatrení uvádzaných vnútroštátnym súdom, zo znenia tohto článku 6 vyplýva, že tieto opatrenia spočívajú v tom, že členské štáty prijímajú „primerané opatrenia, aby sa na osobitne chránených územiach predišlo poškodeniu prirodzených biotopov a biotopov druhov, ako aj rušeniu druhov, pre ktoré boli územia označené za chránené, pokiaľ by takéto rušenie bolo podstatné vo vzťahu k cieľom tejto smernice“.
- 35 Keďže vnútroštátny súd formuluje svoju otázku s konštatovaním, že opatrenia, ktorých sa týka spor vo veci samej, majú za cieľ splniť povinnosti vyplývajúce z tohto ustanovenia, nie je potrebné, aby Súdny dvor zaujal v tomto ohľade stanovisko.
- 36 Vnútroštátny súd ďalej uvádza, že jeho otázka sa týka „najmä“ výkladu troch pojmov použitých v článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013, a to po prvé „ochranné opatrenia“, po druhé „opatrenia spĺňajúce ciele príslušných právnych predpisov Únie“ a po tretie „rybárske plavidlá iných členských štátov“. Súdny dvor by preto mal spresniť každý z týchto pojmov.
- 37 Po prvé, pokiaľ ide o pojem „ochranné opatrenia“, treba konštatovať, že výrazy použité v článku 11 tohto nariadenia neumožňujú určiť rozsah tohto pojmu. Na účely výkladu odseku 1 tohto článku však treba zohľadniť nielen znenie tohto ustanovenia, ale tiež jeho kontext a cieľ, ktorý sleduje (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. apríla 2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, bod 25).
- 38 Kontext, do ktorého patrí článok 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013, je charakterizovaný skutočnosťou, že ochranné opatrenia uvádzané v článku 7 ods. 1 tohto nariadenia zahŕňajú technické opatrenia vymenované v článku 7 ods. 2 uvedeného nariadenia, medzi ktoré patria pod písmenom c) opatrenia predstavujúce „obmedzenia alebo zákazy použitia určitého rybárskeho výstroja a rybolovných činností v určitých oblastiach alebo obdobiach“.
- 39 Vzhľadom na túto definíciu opatrenia, akými sú opatrenia uvádzané vnútroštátnym súdom, ktoré spočívajú v zákaze rybolovu pomocou rybárskeho výstroja, ktorý sa dotýka morského dna, a nastavovacích sietí vo vodách Únie, môžu predstavovať ochranné opatrenia v zmysle článku 7 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1380/2013, a teda patriť pod jeho článok 11 ods. 1.
- 40 Cieľ, ktorý uvedený článok 11 ods. 1 sleduje, nasvedčuje tomuto záveru.
- 41 Ako vyplýva z odôvodnenia 25 a znenia samotného článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013, cieľom, ktorý je podkladom tohto ustanovenia, je umožniť členskému štátu, s výhradou, že najmä nesmie vytvoriť vplyv na rybárske plavidlá iných členských štátov, prijať opatrenia potrebné na splnenie povinností, ktoré mu vyplývajú z článku 6 smernice 92/43.

- 42 Medzi opatreniami, ktoré môže mať členský štát povinnosť prijať s cieľom splniť si povinnosti, ktoré mu vyplývajú z uvedeného článku 6, figuruje, ako to uvádza pätnáste odôvodnenie smernice 92/43, zákaz určitých prostriedkov odchyту alebo usmrcovania na ochranu určitých druhov najmä morskej fauny.
- 43 Deutscher Naturschutzring a portugalská vláda uvádzajú, že pojem „ochranné opatrenia“ sa týka len opatrení, ktoré sledujú cieľ spojený so spoločnou rybárskou politikou, zatiaľ čo uvádzané ochranné opatrenia majú širší rozsah, pretože sa prijímajú s cieľom ochrany životného prostredia.
- 44 Ako to však poznamenal generálny advokát v bode 23 svojich návrhov, skutočnosť, že opatrenia zakazujúce používanie určitého rybárskeho výstroja a techník majú tiež vplyv na iné druhy, ako sú tie, ktoré podliehajú rybolovu, nestačí na to, aby tieto opatrenia boli mimo pôsobnosti uvedenej politiky.
- 45 Opačná argumentácia totiž neobstojí pri skúmaní znenia a systematiky článkov 7 a 11 nariadenia č. 1380/2013, ktorého platnosť sa nespochybňuje. Tieto články neobsahujú žiadnu výnimku, pokiaľ ide o prijatie opatrení obmedzujúcich techniky rybolovu povolené na účely ochrany životného prostredia. Naopak, článok 7 ods. 1 písm. d) a článok 7 ods. 2 písm. e) tohto nariadenia výslovne predvídajú prijatie ochranných opatrení, ktorých predmetom je podpora rybolovných metód s malým vplyvom na morský ekosystém a všeobecnejšie prijatie osobitných opatrení zameraných na minimalizáciu negatívnych vplyvov činností rybolovu na morskú biodiverzitu a morské ekosystémy.
- 46 Pokiaľ ide po druhé o pojem „opatrenia spĺňajúce ciele príslušných právnych predpisov Únie“, použitie slovesa „splniť“ by sa na prvý pohľad dalo chápať ako vyjadrenie povinnosti, že predmetné opatrenia samé osebe umožnia dosiahnuť cieľ, ktorý sleduje relevantná právna úprava.
- 47 Treba však poznamenať, že podľa článku 3 ods. 1 smernice 92/43 európska ekologická sústava osobitných chránených území stanovená touto smernicou, na ktorú odkazujú pojmy „Natura 2000“ použité vnútroštátnym súdom, má za cieľ zabezpečiť udržanie alebo v prípade potreby obnovenie priaznivého stavu ochrany typov prirodzených biotopov a biotopov dotknutých druhov v oblasti ich prirodzeného výskytu.
- 48 Vzhľadom na povahu tohto cieľa a zaradenie týchto biotopov do komplexných ekosystémov dané ochranné opatrenie vo všeobecnosti môže v kombinácii s inými opatreniami len prispievať k dosiahnutiu uvedených cieľov bez toho, aby samo osebe stačilo na ich dosiahnutie. V dôsledku toho by výklad článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013 v tom zmysle, že umožňuje len prijatie opatrení, ktoré samostatne postačujú na dosiahnutie uvedeného cieľa, tomuto ustanoveniu odobral jeho potrebný účinok.
- 49 Okrem toho treba všeobecnejšie poznamenať, že podľa ustálenej judikatúry na splnenie testu proporcionality musí byť opatrenie takej povahy, aby prispievalo k sledovanému cieľu, a nie nevyhnutne, aby ho dosahovalo samotné (pozri analogicky rozsudok z 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, bod 92).
- 50 V dôsledku toho pojem „opatrenia spĺňajúce ciele príslušných právnych predpisov Únie“ treba chápať v tom zmysle, že zahŕňa opatrenia prijaté členským štátom, ktoré iba podporujú dosiahnutie cieľov uvedených v dotknutých právnych predpisoch Únie.
- 51 Opatrenia, akými sú opatrenia uvádzané vnútroštátnym súdom, ktoré úplne zakazujú komerčný morský rybolov pomocou rybárskeho výstroja, ktorý sa dotýka morského dna, a nastavovacích sietí môžu podporovať udržanie alebo prípadne obnovu typov prirodzených biotopov a biotopov morských druhov prítomných v dotknutých oblastiach a v dôsledku toho môžu patriť pod článok 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013.

- 52 Pokiaľ ide po tretie o pojem „rybárske plavidlá iných členských štátov“, znenie článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013 neobsahuje žiadnu indíciu, pokiaľ ide o prvky tvoriace tento pojem.
- 53 Z článku 91 ods. 1 a článku 94 ods. 1 dohovoru z Montego Bay však vyplýva, že Únia je povinná rešpektovať, že lode majú štátnu príslušnosť toho štátu, pod ktorého vlajkou sú oprávnené plávať, a že každý štát účinne vykonáva svoju jurisdikciu a kontrolu nad loďami, ktoré plávajú pod jeho vlajkou.
- 54 Z toho vyplýva, že pojem „rybárske plavidlá iných členských štátov“ použitý v článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013 treba chápať tak, že odkazuje výlučne na lode plaviace sa pod vlajkou iného členského štátu, než je členský štát vykonávajúci svoju zvrchovanosť alebo svoju právomoc nad dotknutou oblasťou, a ktoré z tohto dôvodu podliehajú účinnej právomoci a kontrole členského štátu, pod vlajkou ktorého sa plavia.
- 55 Keďže samotný vnútroštátny súd, ako vyplýva z formulácie jeho otázok, konštatoval, že opatrenia, ktoré uvádza, majú vplyv na takéto plavidlá, tieto opatrenia nemôžu spĺňať požiadavky článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013, a preto nemôžu byť na tomto základe prijaté jednostranne jedným členským štátom.
- 56 Zo všetkých vyššie uvedených úvah vyplýva, že článok 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby členský štát prijal pre vody patriace pod jeho zvrchovanosť alebo právomoc opatrenia, ktoré sú potrebné na splnenie jeho povinností podľa článku 6 smernice 92/43 a ktoré na lokalitách sústavy Natura 2000 ukladajú úplný zákaz komerčného morského rybolovu pomocou rybárskeho výstroja, ktorý sa dotýka morského dna, ako aj nastavovacích sietí, ak také opatrenia majú vplyv na rybárske plavidlá plaviace sa pod vlajkou iných členských štátov.

O druhej otázke

- 57 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či článok 11 nariadenia č. 1380/2013 treba vykladať v tom zmysle, že bráni členskému štátu prijať opatrenia, akými sú opatrenia v spore vo veci samej, pre vody patriace pod jeho zvrchovanosť alebo právomoc, ktoré sú potrebné na to, aby členský štát splnil svoje povinnosti vyplývajúce zo smernice 2004/35.
- 58 V tejto súvislosti z článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013 vyplýva, že splnomocnenie, ktoré toto ustanovenie zavádza, sa obmedzuje na opatrenia, ktoré sú pre členské štáty potrebné na to, aby si splnili povinnosti stanovené v troch osobitných ustanoveniach právnych predpisov Únie v oblasti životného prostredia, a to článok 13 ods. 4 smernice 2008/56, článok 4 smernice 2009/147 a článok 6 smernice 92/43.
- 59 Tento článok 11 ods. 1 neodkazuje na smernicu 2004/35 a jeho znenie neobsahuje žiadne indície naznačujúce, že zoznam ustanovení práva Únie, na ktoré toto ustanovenie odkazuje, nie je taxatívny.
- 60 Okrem toho, keďže článok 11 ods. 1 zavádza výnimku zo všeobecného pravidla stanoveného v článku 6 nariadenia č. 1380/2013, podľa ktorého právomoc na prijatie ochranných opatrení patrí Únii, jeho ustanovenia sa musia vykladať prísne (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O., C-554/13, EU:C:2015:377, bod 42).
- 61 V dôsledku toho, ak by zákonodarca chcel stanoviť otvorené splnomocnenie na prijatie potrebných ochranných opatrení s cieľom umožniť členskému štátu splniť svoje povinnosti vyplývajúce zo smernice 2004/35, musel by to uviesť výslovne.

- 62 Z toho vyplýva, že článok 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni členskému štátu prijať opatrenia, akými sú opatrenia v spore vo veci samej, pre vody patriace pod jeho zvrchovanosť alebo právomoc, ktoré sú potrebné na to, aby členský štát splnil svoje povinnosti vyplývajúce zo smernice 2004/35.

O tretej otázke

- 63 Keďže tretia otázka bola položená iba v prípade zápornej odpovede na prvú alebo druhú otázku, nie je potrebné na tretiu otázku odpovedať.

O trovách

- 64 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

1. Článok 11 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1380/2013 z 11. decembra 2013 o spoločnej rybárskej politike, ktorým sa menia nariadenia Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a zrušujú nariadenia Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutie Rady 2004/585/ES, sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby členský štát prijal pre vody patriace pod jeho zvrchovanosť alebo právomoc opatrenia, ktoré sú potrebné na splnenie jeho povinností podľa článku 6 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín a ktoré na lokalitách sústavy Natura 2000 ukladajú úplný zákaz komerčného morského rybolovu pomocou rybárskeho výstroja, ktorý sa dotýka morského dna, ako aj nastavovacích sietí, ak také opatrenia majú vplyv na rybárske plavidlá plaviace sa pod vlajkou iných členských štátov.
2. Článok 11 ods. 1 nariadenia č. 1380/2013 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni členskému štátu prijať opatrenia, akými sú opatrenia v spore vo veci samej, pre vody patriace pod jeho zvrchovanosť alebo právomoc, ktoré sú potrebné na to, aby členský štát splnil svoje povinnosti vyplývajúce zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd.

Podpisy