



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 13. junija 2018*

„Predhodno odločanje – Skupna ribiška politika – Uredba (EU) št. 1380/2013 – Člen 11 – Ohranjanje morskih bioloških virov – Varstvo okolja – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Izključna pristojnost Evropske unije“

V zadevi C-683/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu, Nemčija) z odločbo z dne 29. novembra 2016, ki je na Sodišče prispela 27. decembra 2016, v postopku

Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V.

proti

Zvezni republiki Nemčiji,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, J. Malenovský (poročevalec), M. Safjan, D. Šváby in M. Vilaras, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. novembra 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV R. Nebelsieck in K. Fock, odvetnika,
- za Bundesamt für Naturschutz W. Ewer, odvetnik,
- za nemško vlado T. Henze, agent,
- za špansko vlado S. Jiménez García, agent,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes in M. Figueiredo, agenta,

* Jezik postopka: nemščina.

– za Evropsko komisijo F. Moro, M. Morales Puerta in B. Bertelmann, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. januarja 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 11 Uredbe (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1954/2003 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2371/2002 in (ES) št. 639/2004 ter Sklepa Sveta 2004/585/ES (UL 2013, L 354, str. 22).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV (nemški krog za varstvo narave – krovna organizacija nemških združenj za varstvo narave in okolja, v nadaljevanju: nemški krog za varstvo narave) in Bundesamt für Naturschutz (zvezni urad za varstvo narave, Nemčija) v zvezi z odločbo zadnjenavedenega, s katero je bila zavrnjena zahteva tega kroga, naj se prepove ribolov z uporabo pridnenih ribolovnih orodij in stoječih mrež v morskih območjih, imenovanih „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ in „Pommersche Bucht“.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, podpisana v Montego Bayu 10. decembra 1982 (v nadaljevanju: Konvencija iz Montego Baya), je začela veljati 16. novembra 1994. V imenu Evropske skupnosti je bila odobrena s Sklepom Sveta 98/392/ES z dne 23. marca 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 260).
- 4 Člen 91(1) Konvencije iz Montego Baya, naslovljen „Državna pripadnost ladij“, določa:
„[...] Ladje imajo državno pripadnost tiste države, katere zastavo so upravičene izobešati. Med državo in ladjo mora biti resnična zveza.“
- 5 Člen 94 te konvencije, naslovljen „Dolžnosti države zastave“, določa:
„1. Vsaka država aktivno izvršuje svojo jurisdikcijo in nadzor nad ladjami lastne zastave glede upravnih, tehničnih in socialnih zadev.
2. Vsaka država posebej:
(a) vodi vpisnik ladij z imeni in podatki o ladjah, ki izobešajo njeno zastavo, razen tistih ladij, za katere se zaradi njihove majhne velikosti ne uporabljajo splošno sprejeti mednarodni predpisi;
[...]"

Pravo Unije

Uredba št. 1380/2013

- 6 V uvodni izjavi 25 Uredbe št. 1380/2013 je navedeno:

„Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7)], Direktiva Sveta 92/43/EGS [z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102),] in Direktiva 2008/56/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju politike morskega okolja (Okvirna direktiva o morski strategiji) (UL 2008, L 164, str. 19)] državam članicam nalagajo nekatere obveznosti v zvezi s posebnimi območji varstva, posebnimi ohranitvenimi območji in zaščitenimi morskimi območji. Zaradi takšnih ukrepov bi bilo morda treba sprejeti ukrepe v okviru [skupne ribiške politike]. Zato bi bilo države članice ustrezno pooblastiti, da za vode pod svojo suverenostjo ali jurisdikcijo sprejmejo ohranitvene ukrepe, ki so potrebni za izpolnitev obveznosti, ki jih imajo v skladu z navedenimi akti Unije, če takšni ukrepi ne posegajo v ribiške interese drugih držav članic. Kadar bi lahko takšni ukrepi posegali v ribiške interese drugih držav članic, bi bilo treba pooblastila za sprejemanje takšnih ukrepov podeliti Komisiji, poleg tega pa bi morale zadevne države članice sodelovati na regionalni ravni.“

- 7 Člen 4 te uredbe, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v odstavku 1, točka 20, določa:

„1. V tej uredbi:[...]

(20) ‚tehnični ukrep‘ pomeni ukrep, ki ureja sestavo ulovov po vrstah in velikosti ter vplive na sestavne dele ekosistema, ki so posledica ribolovnih dejavnosti, prek vzpostavitve pogojev uporabe in strukture ribolovnega orodja ter omejevanjem dostopa do ribolovnih območij“.

- 8 Člen 6 navedene uredbe, naslovljen „Splošne določbe“, v odstavku 1 določa:

„Za namene doseganja ciljev skupne ribiške politike v zvezi z ohranjanjem in [trajnostnim] izkoriščanjem morskih bioloških virov, določenih v členu 2, Unija sprejme ohranitvene ukrepe, kot so določeni v členu 7.“

- 9 Člen 7 te uredbe, naslovljen „Vrste ohranitvenih ukrepov“, določa:

„1. Ukrepi za ohranjanje in trajnostno izkoriščanje morskih bioloških virov lahko med drugim vključujejo:

[...]

(i) ukrepe, potrebne za izpolnjevanje obveznosti na podlagi okoljske zakonodaje Unije, sprejete v skladu s členom 11;

(j) tehnične ukrepe iz odstavka 2.

2. Tehnični ukrepi lahko med drugim vključujejo:

[...]

(c) omejitve ali prepovedi uporabe nekaterih vrst ribolovnega orodja ter ribolovnih dejavnosti na določenih območjih ali v določenih obdobjih;

[...]

(e) posebne ukrepe, da bi se čim bolj zmanjšal negativen vpliv ribolovnih dejavnosti na biotsko raznovrstnost v morjih in morske ekosisteme, vključno z ukrepi, da se čim bolj prepreči in zmanjša neželen ulov.“

- 10 Člen 11 Uredbe št. 1380/2013, naslovljen „Ohranitveni ukrepi, potrebni za izpolnjevanje obveznosti na podlagi okoljske zakonodaje Unije“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice se pooblasti, da sprejmejo ohranitvene ukrepe, ki ne vplivajo na ribiška plovila drugih držav članic [in] ki se uporabljajo v vodah pod njihovo suverenostjo ali jurisdikcijo ter so nujni za izpolnjevanje obveznosti na podlagi člena 13(4) Direktive 2008/56/ES, člena 4 Direktive 2009/147/ES ali člena 6 Direktive 92/43/EGS, pod pogojem, da so ti ukrepi skladni s cilji iz člena 2 te uredbe, izpolnjujejo cilje zadevne zakonodaje Unije, ki naj bi jo izvajali, ter so vsaj tako strogi kot ukrepi iz zakonodaje Unije.

2. Kadar država članica (v nadaljnjem besedilu: država članica pobudnica) meni, da je za upoštevanje obveznosti iz odstavka 1 treba sprejeti ukrepe, druge države članice pa imajo neposredni upravljalni interes za ribištvo, na katerega bodo ti ukrepi vplivali, je Komisija pooblaščenca, da na zahtevo sprejme te ukrepe z delegiranimi akti v skladu s členom 46. V ta namen se smiselno uporablja člen 18(1) do (4) in (6).“

- 11 Člen 18 te uredbe, naslovljen „Regionalno sodelovanje pri ohranitvenih ukrepih“, v odstavku 1 določa:

„Kadar je bilo na Komisijo preneseno pooblastilo, [...] [v] primeri[h] iz člen[a] 11 [...], da sprejme delegirane ali izvedbene akte v zvezi z ohranitvenim ukrepom Unije, ki se uporablja za ustrezno geografsko območje, se lahko države članice, ki imajo neposreden upravljalni interes, na katerega ti ukrepi vplivajo, v roku, določenem v ustreznem ohranitvenem ukrepu in/ali večletnem načrtu, dogovorijo o predložitvi skupnih priporočil za uresničitev ciljev ustreznih ohranitvenih ukrepov Unije, večletnih načrtov ali posebnih načrtov iztovarjanja, ali kombinacijo le-teh. [...]“

Direktiva 92/43

- 12 V petnajsti uvodni izjavi Direktive 92/43, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/105/ES z dne 20. novembra 2006 (UL 2006, L 363, str. 368), je navedeno:

„ker je potreben splošen sistem varstva določenih rastlinskih in živalskih vrst kot dopolnitev Direktive 79/409/EGS [Sveta z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 98)]; ker naj bi se predvideli ukrepi za upravljanje nekaterih vrst, če je to potrebno zaradi njihovega stanja ohranjenosti, vključno s prepovedjo nekaterih sredstev za ujetje ali ubitje, pri čemer se predvidi možnost odstopanj pod določenimi pogoji“.

- 13 Člen 3(1), prvi pododstavek, te direktive določa:

„Vzpostavi se usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij, imenovano Natura 2000. To omrežje, ki ga sestavljajo območja z naravnimi habitatnimi tipi iz Priloge I in habitati vrst iz Priloge II, omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.“

14 Člen 4(4) navedene direktive določa:

„Ko je območje, pomembno za Skupnost, sprejeto skladno s postopkom iz odstavka 2, zadevna država članica čim prej in najkasneje v šestih letih določi to območje za posebno ohranitveno območje in določi prednostne naloge glede na pomembnost območij za ohranjanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa iz Priloge I ali vrste iz Priloge II ter za usklajenost Nature 2000 in glede na nevarnost, da bi se ta območja razvrednotila ali uničila.“

15 Člen 6(2) iste direktive določa:

„Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.“

Direktiva 2004/35/ES

16 Člen 1 Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 357), naslovljen „Predmet“, določa:

„Namen te direktive je oblikovati okvir okoljske odgovornosti, ki temelji na načelu ‚plača povzročitelj obremenitve‘, za preprečevanje in sanacijo okoljske škode.“

Direktiva 79/409

17 Člen 3(2)(a) Direktive 79/409 določa:

„Ohranjanje, vzdrževanje in ponovno vzpostavljanje biotopov in habitatov vključujejo zlasti naslednje ukrepe:

(a) ustanovitev zavarovanih območij“.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit (zvezno ministrstvo za okolje, varstvo narave in jedrsko varnost, Nemčija) je 15. septembra 2005 na podlagi člena 3(2)(a) Direktive 79/409 sprejelo Verordnung über die Festsetzung Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht“ (uredba o zaščitenem naravnem območju „Pommersche Bucht“) (BGBl. 2005 I, str. 2778.) Ta uredba določa, da je na tem območju, ki leži v Baltskem morju, prepovedano vsako dejanje, ki lahko povzroči uničenje, poslabšanje, spremembo ali trajno motenje zaščitenega naravnega območja. Poklicni morski ribolov pa je iz te prepovedi izrecno izključen.

19 Komisija je 12. novembra 2007 sprejela Odločbo o sprejetju prvega posodobljenega seznama območij, pomembnih za Skupnost, za atlantsko biogeografsko regijo v skladu z Direktivo Sveta 92/43 (2008/23/ES) (UL 2008, L 12, str. 1), v skladu s katero je bilo območje „Sylter Außenriff“, ki je v Severnem morju, dodano na ta seznam.

20 Komisija je 13. novembra 2007 sprejela Odločbo o sprejetju prvega posodobljenega seznama območij, pomembnih za Skupnost, za celinsko biogeografsko regijo v skladu z Direktivo Sveta 92/43 (2008/25/ES) (UL 2008, L 12, str. 383), v skladu s katero je bilo območje „Pommersche Bucht mit Oderbank“, ki je v Baltskem morju, dodano na ta seznam.

- 21 Do danes Zvezna republika Nemčija teh območij ni niti razglasila za posebna varstvena območja na podlagi člena 4(4) Direktive 92/43 niti ni sprejela ohranitvenih ukrepov.
- 22 Vsa tri zadevna območja so v vodah, ki spadajo v nemško izključno ekonomsko cono. Morski ribolov se tam izvaja z uporabo pridnenih orodij in stoječih mrež, kar vpliva na morski greben in peščene sipine ter povzroča tudi nezaželen ulov pristaniških rjavih pliskavk in morskih ptic.
- 23 Nemški krog za varstvo narave je 30. julija 2014 pri zveznem uradu za varstvo narave vložil zahtevo za prepoved tehnik morskega ribolova z uporabo pridnenega orodja ali stoječih mrež na območjih „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ in „Pommersche Bucht“, ker uporaba teh tehnik ni združljiva s členom 6(2) Direktive 92/43. Poleg tega naj bi bila ta prepoved nujen preventivni in sanacijski ukrep v smislu člena 2, točki 10 in 11, Direktive 2004/35, ki ga morajo pristojni organi sprejeti v skladu členom 5(3), členom 6(2) in členom 12 te direktive.
- 24 Zahteva nemškega kroga za varstvo narave je bila z odločbo zveznega urada za varstvo narave z dne 29. oktobra 2014 zavrnjena. Ta odločba je bila potrjena z odločbo tega istega urada z dne 19. decembra 2014.
- 25 Nemški krog za varstvo narave je potem zoper to zavrnilno odločbo vložil tožbo pri Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu, Nemčija).
- 26 Zvezni urad za varstvo narave v obrambo navaja, da zaradi pristojnosti ne more sprejeti ukrepov, ki jih zahteva nemški krog za varstvo narave, saj ima v skladu s členom 3(1)(d) PDEU to pristojnost izključno Unija. Res je, da člen 11 Uredbe št. 1380/2013 državam članicam omogoča, da sprejmejo nekatere ohranitvene ukrepe, ker pa taki ukrepi lahko vplivajo na ribiška plovila drugih držav članic, te ukrepe v skladu s tem členom lahko sprejme le Komisija.
- 27 Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu) je ocenilo, da je tožba lahko utemeljena le, če je Zvezna republika Nemčija, in ne Komisija, tista, ki lahko sprejme ukrepe, ki jih zahteva tožeča stranka, ter je zato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 11 [Uredbe št. 1380/2013] razlagati tako, da nasprotuje ukrepom države članice za vode pod njeno suverenostjo ali sodno pristojnostjo, ki so potrebni za izpolnjevanje obveznosti države članice v skladu s členom 6 [Direktive 92/43], ki vplivajo na ribiška plovila drugih držav članic ter s katerimi se na območjih Nature 2000 v celoti prepoveduje poklicni morski ribolov z uporabo pridnenih ribolovnih orodij in stoječih mrež („zabodne in zapletne mreže“)?

Natančneje:

- (a) Ali je treba člen 11 [Uredbe št. 1380/2013] razlagati tako, da prepoved ribolovnih tehnik, navedenih v prvem vprašanju za predhodno odločanje, spada pod pojem „ohranitveni ukrep“?
- (b) Ali je treba člen 11 [Uredbe št. 1380/2013] razlagati tako, da pod pojem „ribiška plovila drugih držav članic“ spadajo tudi tista ribiška plovila druge države članice, ki plujejo pod zastavo države članice Zvezne republike Nemčije?
- (c) Ali je treba člen 11 [Uredbe št. 1380/2013] razlagati tako, da pod pojem [ukrepov, ki omogočajo] „izpolnj[evanje] ciljev zadevne zakonodaje Unije“, spadajo tudi taki ukrepi države članice, ki zgolj spodbujajo uresničevanje ciljev tam navedene zakonodaje Unije?
2. Ali je treba člen 11 [Uredbe št. 1380/2013] razlagati tako, da nasprotuje ukrepom države članice za vode pod njeno suverenostjo ali sodno pristojnostjo, ki so potrebni za izpolnjevanje njenih obveznosti v skladu z [Direktivo 2004/35] v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode?

3. Če je odgovor na prvo ali drugo vprašanje za predhodno odločanje ali na obe navedeni vprašanji za predhodno odločanje nikalen: ali izključna pristojnost Evropske unije na področju ohranjanja morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike v skladu s členom 3(1)(d) PDEU nasprotuje temu, da država članica sprejme zgoraj navedene ukrepe?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

Dopustnost

- 28 Zvezni urad za varstvo narave meni, da je prvo vprašanje nedopustno, ker se nanaša na člen 11(1) Uredbe št. 1380/2013, medtem ko naj bi se za ukrepe, kot so tisti, ki jih navaja predložitveno sodišče, uporabljal le člen 11(2) in naslednji te uredbe.
- 29 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe nacionalnega sodišča le, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja koristno odgovorilo (sodba z dne 12. oktobra 2010, Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 30 V obravnavanem primeru pa se z argumentacijo zveznega urada za varstvo narave ne poskuša dokazati, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, da je izpostavljeni problem hipotetičen ali da Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja koristno odgovorilo, temveč gre za stališče glede razlage določb različnih odstavkov člena 11 Uredbe št. 1380/2013, ki jo mora podati Sodišče.
- 31 V teh okoliščinah prvega vprašanja ni treba razglasiti za nedopustno.

Vsebinska obravnava

- 32 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 11 Uredbe št. 1380/2013 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica za vode pod njeno suverenostjo ali sodno pristojnostjo sprejme ukrepe, ki so potrebni za izpolnjevanje njenih obveznosti v skladu s členom 6 Direktive 92/43, ki vplivajo na ribiška plovila drugih držav članic ter s katerimi se na območjih Nature 2000 v celoti prepoveduje poklicni morski ribolov z uporabo pridnenih ribolovnih orodij in stoječih mrež.
- 33 Uvodoma je treba opozoriti, da so države članice na podlagi člena 11(1) Uredbe št. 1380/2013 pooblašcene, da sprejmejo ohranitvene ukrepe, ki ne vplivajo na ribiška plovila drugih držav članic ter ki se uporabljajo v vodah pod njihovo suverenostjo ali jurisdikcijo in so nujni za izpolnjevanje obveznosti na podlagi člena 13(4) Direktive 2008/56, člena 4 Direktive 2009/147 ali člena 6 Direktive 92/43, pod pogojem, da so ti ukrepi skladni s cilji iz člena 2 te uredbe, izpolnjujejo cilje zadevne zakonodaje Unije, ki naj bi jo izvajali, in so vsaj tako strogi kot ukrepi iz zakonodaje Unije.
- 34 Najprej, kar zadeva obveznosti, ki jih člen 6 Direktive 92/43 nalaga državam članicam, ki so tiste, ki naj bi se izpolnile s sprejetjem ukrepov, ki jih omenja predložitveno sodišče, je iz besedila tega člena 6 razvidno, da so te za države članice take, da sprejmejo „primerne ukrepe, da na posebnih ohranitvenih

območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive“.

- 35 Glede na to, da je predložitveno sodišče svoje vprašanje oblikovalo z ugotovitvijo, da je namen ukrepov iz postopka v glavni stvari izpolniti obveznosti, ki izhajajo iz te določbe, se Sodišču v zvezi s tem ni treba izreči.
- 36 Dalje, predložitveno sodišče navaja, da se njegovo vprašanje nanaša „zlasti“ na razlago treh pojmov iz člena 11(1) Uredbe št. 1380/2013, in sicer, prvič, „ohranitveni ukrepi“, drugič, „ukrepi, ki izpolnjujejo cilje zadevne zakonodaje Unije“ in, tretjič, „ribiška plovila drugih držav članic“. Zato mora Sodišče opredeliti vsakega od teh pojmov.
- 37 Prvič, glede pojma „ohranitveni ukrepi“ je treba ugotoviti, da na podlagi besedila člena 11 te uredbe obsega tega pojma ni mogoče opredeliti. Vendar je treba za namene razlage odstavka 1 tega člena upoštevati ne samo besedilo te določbe, ampak tudi njen kontekst in cilj, ki se z njo uresničuje (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, točka 25).
- 38 Za kontekst, v katerega se umešča člen 11(1) Uredbe št. 1380/2013, pa je značilno dejstvo, da ohranitveni ukrepi, določeni v členu 7(1) te uredbe, zajemajo tehnične ukrepe, ki so omenjeni v členu 7(2) te uredbe, med katerimi so pod točko (c) ukrepi, ki zadevajo „omejitve ali prepovedi uporabe nekaterih vrst ribolovnega orodja ter ribolovnih dejavnosti na določenih območjih ali v določenih obdobjih“.
- 39 Glede na to opredelitev so ukrepi, kot so ti, ki jih omenja predložitveno sodišče, ki obsegajo prepoved ribolova z uporabo pridnenih ribolovnih orodij in stoječih mrež v vodah Unije, lahko ohranitveni ukrepi v smislu člena 7(2)(c) Uredbe št. 1380/2013 in torej spadajo na področje uporabe člena 11(1) te uredbe.
- 40 Cilj, ki se uresničuje s tem členom 11(1), to ugotovitev podkrepljuje.
- 41 Kot je namreč razvidno iz uvodne izjave 25 in samega besedila člena 11(1) Uredbe št. 1380/2013, je cilj, na katerem temelji ta določba, državam članicam omogočiti, da zlasti pod pogojem, da ne vplivajo na ribiška plovila drugih držav članic, sprejmejo potrebne ukrepe, da izpolnijo obveznosti, ki jim jih nalaga med drugim člen 6 Direktive 92/43.
- 42 Med ukrepe, ki bi jih država članica morda morala sprejeti za to, da izpolni obveznosti, ki ji jih nalaga ta člen 6, pa je, kot je omenjeno v petnajsti uvodni izjavi Direktive 92/43, prepoved nekaterih sredstev za ujetje ali ubitje, zlasti morske favne, da se zaščitijo nekatere vrste.
- 43 Nemški krog za varstvo narave in portugalska vlada sicer navajata, da pojem „ohranitveni ukrepi“ zajema le ukrepe, s katerimi se uresničuje cilj v zvezi s skupno ribiško politiko, medtem ko naj bi imeli omenjeni ohranitveni ukrepi širši obseg, saj so sprejeti zaradi ohranjanja okolja.
- 44 Vendar kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 23 sklepnih predlogov, dejstvo, da ukrepi, ki prepovedujejo uporabo nekatere ribolovne opreme ali tehnik, vplivajo tudi na druge vrste kot tiste, ki se lovijo, ne zadošča za to, da ti ukrepi ne bi več spadali na področje uporabe te politike.
- 45 Nasprotna argumentacija namreč ne vzdrži preizkusa besedila in sistematike členov 7 in 11 Uredbe št. 1380/2013, katerih veljavnost ni sporna. Ta člena namreč ne zajemata nobene izključitve glede sprejetja ukrepov, ki zaradi ohranjanja okolja omejujejo dovoljene ribolovne tehnike. Nasprotno, člen 7(1)(d) in (2)(e) te uredbe izrecno predvideva sprejetje ohranitvenih ukrepov, katerih cilj je

spodbujanje ribolovnih praks, ki malo vplivajo na morski ekosistem in, širše, sprejetje posebnih ukrepov, da bi se čim bolj zmanjšal negativen vpliv ribolovnih dejavnosti na biotsko raznovrstnost v morju in morske ekosisteme.

- 46 Drugič, glede pojma „ukrepi, ki izpolnjujejo cilje zadevne zakonodaje Unije“ je na prvi pogled sicer uporabo glagola „izpolnjujejo“ mogoče razumeti, kot da izraža obveznost za zadevne ukrepe, da omogočijo, da se z njimi samimi doseže cilj, ki se uresničuje z zadevno zakonodajo.
- 47 Vendar je treba navesti, da je v skladu s členom 3(1) Direktive 92/43 namen usklajenega evropskega ekološkega omrežja posebnih ohranitvenih območij iz te direktive, ki ga označujejo izrazi „območja Natura 2000“, ki jih je uporabilo predložitveno sodišče, zagotovitev ohranitve ali, glede na okoliščine primera, obnovitve ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.
- 48 Glede na naravo tega cilja in glede na umestitev teh habitatov v kompleksne ekosisteme, določen ohranitveni ukrep lahko na splošno le – v kombinaciji z drugimi ukrepi – prispeva k uresnitvi teh ciljev, ne da bi lahko sam zadoščal za njihovo uresničitev. Tako bi razlaga člena 11(1) Uredbe št. 1380/2013, kot da dovoljuje le sprejetje ukrepov, ki bi ločeno zadoščali za doseganje tega cilja, tej določbi odvzela polni učinek.
- 49 Poleg tega je treba širše poudariti, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso ukrep, da zadosti testu sorazmernosti, tak, da prispeva k doseganju zastavljenega cilja, in ne nujno tak, da ga uresniči sam (glej po analogiji sodbo z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 92).
- 50 Zato je treba pojem „ukrepi, ki izpolnjujejo cilje zadevne zakonodaje Unije“ razumeti tako, da vključuje ukrepe, ki jih je sprejela država članica in ki le spodbujajo uresničitev ciljev, ki so določeni v zadevni zakonodaji Unije.
- 51 Vendar ukrepi, kot so ti, ki jih omenja predložitveno sodišče, ki v celoti prepovedujejo poklicni morski ribolov z uporabo pridenih ribolovnih orodij in stoječih mrež, lahko spodbujajo ohranitev ali, glede na okoliščine primera, obnovitev naravnih habitatnih tipov in habitatov morskih vrst, ki so prisotne v zadevnih območjih, ter torej spadajo na področje uporabe člena 11(1) Uredbe št. 1380/2013.
- 52 Tretjič, kar zadeva pojem „ribiška plovila drugih držav članic“, besedilo člena 11(1) Uredbe št. 1380/2013 ne vsebuje nobene navedbe glede elementov tega pojma.
- 53 Vendar iz člena 91(1) in člena 94(1) Konvencije iz Montego Baya, ki jo mora Unija spoštovati, izhaja, da imajo ladje državno pripadnost tiste države, katere zastavo so upravičene izobešati, ter da vsaka država aktivno izvršuje svojo jurisdikcijo in nadzor nad ladjami, ki plujejo pod njeno zastavo.
- 54 Iz tega sledi, da je treba pojem „ribiška plovila drugih držav članic“, ki je uporabljen v členu 11(1) Uredbe št. 1380/2013, razumeti tako, da se nanaša izključno na ladje, ki plujejo pod zastavo druge države članice od tiste, ki izvaja svojo suverenost ali jurisdikcijo na zadevnem območju, in ki so zato pod jurisdikcijo in dejansko kontrolo države članice, pod zastavo katere plujejo.
- 55 Ker pa je predložitveno sodišče, kot je razvidno iz formulacije njegovega vprašanja, samo ugotovilo, da imajo ukrepi, ki jih omenja, vpliv na take ladje, ti ukrepi ne morejo izpolniti zahtev iz člena 11(1) Uredbe št. 1380/2013 in jih zato država članica na tej podlagi ne sme sprejeti enostransko.
- 56 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je treba člen 11(1) Uredbe št. 1380/2013 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica za vode pod njeno suverenostjo ali jurisdikcijo sprejme ukrepe, ki so potrebni, da izpolni svoje obveznosti iz člena 6 Direktive 92/43, in ki na območjih Natura 2000 v celoti prepovedujejo poklicni morski ribolov z uporabo pridenih ribolovnih orodij in stoječih mrež, ker imajo taki ukrepi vpliv na ribiška plovila, ki plujejo pod zastavo drugih držav članic.

Drugo vprašanje

- 57 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 11 Uredbe št. 1380/2013 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica za vode pod njeno suverenostjo ali njeno jurisdikcijo sprejme ukrepe, kot so ti iz postopka v glavni stvari, ki so potrebni, da bi lahko izpolnila svoje obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2004/35.
- 58 V zvezi s tem iz člena 11(1) Uredbe št. 1380/2013 izhaja, da je pooblastilo, ki ga predpisuje ta določba, omejeno na ukrepe, ki so potrebni za to, da države članice izpolnijo obveznosti, ki jih nalagajo tri točno določene določbe zakonodaje Unije na področju okolja, in sicer člen 13(4) Direktive 2008/56, člen 4 Direktive 2009/147 in člen 6 Direktive 92/43.
- 59 Zato v tem členu 11(1) ni omenjena Direktiva 2004/35, njegovo besedilo pa ne vsebuje nobenega indica, na podlagi katerega bi bilo mogoče domnevati, da seznam določb prava Unije, na katere se ta določba sklicuje, ni izčrpen.
- 60 Poleg tega je treba, ker navedeni člen 11(1) določa izjemo od splošnega pravila iz člena 6 Uredbe št. 1380/2013, v skladu s katerim je Unija pristojna za sprejetje ohranitvenih ukrepov, njegove določbe razlagati ozko (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O., C-554/13, EU:C:2015:377, točka 42).
- 61 Zato bi moral zakonodajalec, če bi hotel predpisati pooblastilo, ki omogoča sprejetje ohranitvenih ukrepov, ki so potrebni za to, da lahko država članica izpolni svoje obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2004/35, to izrecno navesti.
- 62 Iz tega izhaja, da je treba člen 11(1) Uredbe št. 1380/2013 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica za vode pod njeno suverenostjo ali jurisdikcijo sprejme ukrepe, kot so ti iz postopka v glavni stvari, ki so potrebni, da bi lahko izpolnila svoje obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2004/35.

Tretje vprašanje

- 63 Ker se tretje vprašanje postavlja le, če bi bil odgovor na prvo ali drugo vprašanje nikalen, nanj ni treba odgovoriti.

Stroški

- 64 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- Člen 11(1) Uredbe (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1954/2003 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2371/2002 in (ES) št. 639/2004 ter Sklepa Sveta 2004/585/ES je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica za vode pod njeno suverenostjo ali jurisdikcijo sprejme ukrepe, ki so potrebni, da izpolni svoje obveznosti iz člena 6 Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, in ki na območjih Natura 2000 v celoti prepovedujejo poklicni morski ribolov z uporabo pridenenih ribolovnih orodij in stoječih mrež, ker imajo taki ukrepi vpliv na ribiška plovila, ki plujejo pod zastavo drugih držav članic.**

2. Člen 11(1) Uredbe št. 1380/2013 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica za vode pod njeno suverenostjo ali jurisdikcijo sprejme ukrepe, kot so ti iz postopka v glavni stvari, ki so potrebni, da lahko izpolni svoje obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode.

Podpisi