



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

13. lipnja 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička ribarstvena politika – Uredba (EU) br. 1380/2013 – Članak 11. – Očuvanje morskih bioloških resursa – Zaštita okoliša – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Isključiva nadležnost Europske unije”

U predmetu C-683/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka), odlukom od 29. studenoga 2016., koju je Sud zaprimio 27. prosinca 2016., u postupku

Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV

protiv

Savezne Republike Njemačke,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, J. Malenovský (izvjestitelj), M. Safjan, D. Šváby i M. Vilaras, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. studenoga 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, R. Nebelsieck i K. Fock, *Rechtsanwälte*,
- za Bundesamt für Naturschutz, W. Ewer, *Rechtsanwalt*,
- za njemačku vladu, T. Henze, u svojstvu agenta,
- za španjolsku vladu, S. Jiménez García, u svojstvu agenta,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes i M. Figueiredo, u svojstvu agenata,

* jezik postupka : njemački

– za Europsku komisiju, F. Moro, M. Morales Puerta i B. Bertelmann, u svojstvu agenata, saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. siječnja 2018., donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 11. Uredbe (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ (SL 2013., L 354, str. 22.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između organizacije Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV (Njemački krug za zaštitu prirode – Krovna organizacija njemačkih udruga za zaštitu prirode i okoliša, u daljnjem tekstu: Njemački krug za zaštitu prirode) i Bundesamta für Naturschutz (Savezni ured za zaštitu prirode, Njemačka), u pogledu odluke potonjega kojom se odbija zahtjev tog kruga za nalažanje zabrane ribolova koji upotrebljava ribolovnu opremu koja se poteže morskim dnom i mreže stajačice u morskim zonama pod nazivima „Sylter Außenriff”, „Pommersche Bucht mit Oderbank” i „Pommersche Bucht”.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora, potpisana u Montego Bayu 10. prosinca 1982. (u daljnjem tekstu: Konvencija iz Montego Baya), stupila je na snagu 16. studenoga 1994. Odobrena je u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 98/392/EZ od 23. ožujka 1998. (SL 1998., L 179, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 2., str. 86.).
- 4 Članak 91. stavak 1. Konvencije iz Montego Baya, naslovljen „Državna pripadnost brodova”, glasi:
„[...] Brodovi imaju pripadnost one države čiju su zastavu ovlaštteni vijoriti. Mora postojati stvarna veza između države i broda.”
- 5 Članak 94. te konvencije, naslovljen „Dužnosti države zastave”, propisuje:
„1. Svaka država djelotvorno vrši svoju jurisdikciju i nadzor nad brodovima koji vijore njezinu zastavu glede upravnih, tehničkih i socijalnih pitanja.
2. Posebno, svaka država:
(a) vodi upisnik brodova s imenima i podacima o brodovima koji vijore njezinu zastavu, osim onih brodova na koje se, zbog njihove male veličine, ne primjenjuju općeprihvaćeni međunarodni propisi,

[...]”

Pravo Unije

Uredba br. 1380/2013

6 Uvodna izjava 25. Uredbe br. 1380/2013 glasi:

„Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128.)], Direktiva Vijeća 92/43/EEZ [od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.)] i Direktiva 2008/56/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša (Okvirna direktiva o pomorskoj strategiji) (SL 2008., L 164, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 136.)] nameću određene obveze državama članicama u pogledu posebnih područja zaštite, posebnih područja očuvanja odnosno zaštićenih morskih područja. Takve mjere mogu zahtijevati usvajanje mjera koje spadaju u [zajedničku ribarstvenu politiku]. Primjereno je, dakle, ovlastiti države članice da donesu, za vode pod njihovim suverenitetom i jurisdikcijom, takve mjere očuvanja koje su potrebne u skladu s njihovim obvezama iz tih akata Unije ako takve mjere ne utječu na ribolovne interese drugih država članica. Ako bi takve mjere mogle utjecati na ribolovne interese drugih država članica, ovlast donošenja takvih mjera bi trebalo dodijeliti Komisiji i trebalo bi pribjeći regionalnoj suradnji između dotičnih država članica.”

7 Članak 4. te uredbe, naslovljen „Definicije”, u stavku 1. točki 20. propisuje:

„Za potrebe ove Uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:[...]

(20) ‚tehnička mjera’ znači mjera kojom se uređuje sastav ulova po vrsti i veličini i utjecaji na dijelove ekosustava koji proizlaze iz ribolovnih aktivnosti određivanjem uvjeta za upotrebu i strukturu ribolovnog alata i ograničenja pristupa ribolovnim područjima”.

8 Članak 6. te uredbe, naslovljen „Opće odredbe”, u stavku 1. predviđa:

„U svrhu postizanja ciljeva [zajedničke ribarstvene politike] u vezi s očuvanjem i održivim iskorištavanjem morskih bioloških resursa iz članka 2., Unija donosi mjere očuvanja kako je određeno u članku 7.”

9 Članak 7. te uredbe, naslovljen „Vrste mjera očuvanja”, propisuje:

„1. Mjere očuvanja i održivog iskorištavanja morskih bioloških resursa mogu uključivati, *inter alia*, sljedeće:

[...]

(i) mjere potrebne za ispunjavanje obveza prema zakonodavstvu Unije u području okoliša donesene u skladu s člankom 11.;

(j) tehničke mjere kako je navedeno u stavku 2.

2. Tehničke mjere mogu uključivati, *inter alia*, sljedeće:

[...]

(c) ograničenja ili zabrane korištenja određenih ribolovnih alata i ribolovnih aktivnosti, na određenim područjima ili u određenim razdobljima;

[...]

(e) posebne mjere za smanjenje negativnih utjecaja ribolovnih aktivnosti na morsku biološku raznolikost i morske ekosustave, uključujući mjere za izbjegavanje i smanjivanje, do najveće moguće mjere, neželjenih ulova.”

- 10 Članak 11. Uredbe br. 1380/2013, naslovljen „Mjere očuvanja potrebne za usklađivanje s obvezama na temelju zakonodavstva Unije u području okoliša”, u stavcima 1. i 2. propisuje:

„1. Države članice su ovlaštene donijeti mjere za očuvanje koje ne utječu na ribarska plovila drugih država članica koje se primjenjuju u vodama pod njihovim suverenitetom ili jurisdikcijom, a koje su nužne radi poštovanja njihovih obveza na temelju članka 13. stavka 4. Direktive 2008/56/EZ, članka 4. Direktive 2009/147/EZ ili članka 6. Direktive 92/43/EEZ, pod uvjetom da su te mjere usklađene s ciljevima navedenim u članku 2. ove Uredbe, ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije koje one namjeravaju provesti, i barem [su] jednako stroge kao mjere predviđene pravom Unije.

2. Kada država članica (država članica koja pokreće inicijativu) smatra da se mjere moraju donijeti u svrhu usklađivanja s obvezama iz stavka 1. i druge države članice imaju izravan interes za upravljanje u ribarstvu koji će biti pogođen takvim mjerama, Komisija je ovlaštena donijeti takve mjere, na zahtjev, putem delegiranih akata u skladu s člankom 46. U tu se svrhu primjenjuje članak 18. stavci od 1. do 4. i stavak 6. *mutatis mutandis*.”

- 11 Članak 18. te uredbe, naslovljen „Regionalna suradnja o mjerama očuvanja”, u stavku 1. propisuje:

„Kada su Komisiji dodijeljene ovlasti, [...] u slučajevima predviđenima člankom 11. [...], za donošenje mjera putem delegiranih ili provedbenih akata u vezi s mjerom Unije koja se tiče očuvanja i koja se primjenjuje na određeno geografsko područje, države članice koje imaju izravni upravljački interes na koji utječu te mjere mogu se, u vremenskom okviru koji će biti određen u relevantnoj mjeri očuvanja i/ili višegodišnjem planu, složiti da podnesu zajedničke preporuke za postizanje ciljeva relevantnih mjera Unije koje se tiču očuvanja, višegodišnjih planova ili specifičnih planova u vezi s odbacivanjem. [...]”

Direktiva 92/43

- 12 Petnaesta uvodna izjava Direktive 92/43, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2006/105/EZ od 20. studenoga 2006. (SL 2006., L 363, str. 368.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 194.), glasi:

„budući da je potreban opći sustav zaštite određenih vrsta flore i faune kako bi se dopunila Direktiva [Vijeća] 79/409/EEZ [od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL 1979., L 103, str. 1.)]; budući da bi se trebale omogućiti mjere upravljanja određenim vrstama, ako to opravdava njihovo stanje očuvanosti, uključujući zabranu određenih načina hvatanja ili ubijanja, istodobno omogućujući odstupanja pod određenim uvjetima”.

- 13 Članak 3. stavak 1. prvi podstavak te direktive propisuje:

„Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja osniva se pod nazivom Natura 2000. Ova mreža, sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. i staništa vrsta navedenih u Prilogu II., omogućuje održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.”

- 14 U skladu s člankom 4. stavkom 4. navedene direktive:

„Kad se područje od značaja za Zajednicu usvoji u skladu s postupkom utvrđenim u stavku 2, dotična država članica ga određuje kao posebno područje očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina, ustanovljujući prioritete u svjetlu značaja tih područja za održavanje ili obnavljanje povoljnog stanja očuvanosti prirodnog stanišnog tipa iz Priloga I. ili vrste iz Priloga II. te koherentnosti mreže Natura 2000, u svjetlu prijetnji od pogoršanja ili uništenja kojima su ta područja izložena.”

- 15 Članak 6. stavak 2. te direktive predviđa:

„Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.”

Direktiva 2004/35/EZ

- 16 Članak 1. Direktive 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL 2004., L 143, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.), naslovljen „Predmet”, propisuje:

„Svrha je ove Direktive utvrđivanje okvira za odgovornost za okoliš koji se temelji na načelu „onečišćivač plaća”, radi sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu.”

Direktiva 79/409

- 17 Članak 3. stavak 2. točka (a) Direktive 79/409 propisuje:

„Očuvanje, održavanje ili ponovna uspostava biotopa i staništa prvenstveno uključuju sljedeće mjere:

(a) stvaranje zaštićenih područja”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 18 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Savezno ministarstvo za okoliš, zaštitu prirode i nuklearnu sigurnost, Njemačka) donio je 15. rujna 2005., na temelju članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 79/409, Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht” (Uredba o uspostavi zaštićene prirodne zone „Pommersche Bucht”) (BGBl. 2005. I, str. 2778.). Ta uredba predviđa da je u toj zoni smještenoj u Baltičkom moru zabranjena svaka aktivnost koja može uzrokovati uništenje, degradaciju, izmjenu ili trajne poremećaje u zaštićenoj prirodnoj zoni. Međutim, profesionalni morski ribolov izričito je isključen iz te zabrane.

- 19 Komisija je 12. studenoga 2007. donijela Odluku 2008/23/EZ kojom se na temelju Direktive 92/43 utvrđuje prvi ažurirani popis područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju (SL 2008., L 12, str. 1.), u skladu s kojom je zona „Sylter Außenriff”, smještena u Sjevernom moru, dodana na taj popis.
- 20 Komisija je 13. studenoga 2007. donijela Odluku 2008/25/EZ kojom se na temelju Direktive 92/43 utvrđuje prvi ažurirani popis područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju (SL 2008., L 12, str. 383.), u skladu s kojom je zona „Pommersche Bucht mit Oderbank”, smještena u Baltičkom moru, dodana na taj popis.
- 21 Do danas Savezna Republika Njemačka nije ni označila te zone kao posebne zone zaštite, na temelju članka 4. stavka 4. Direktive 92/43, ni donijela mjere za očuvanje.
- 22 Sve tri dotične zone nalaze se u vodama obuhvaćenima njemačkim isključivim gospodarskim pojasom. U njima se morski ribolov obavlja pomoću ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom i mreža stajaćica, što utječe na morske grebene i pješčane sprudove i također ima za posljedicu neželjen ulov pliskavica i morskih ptica.
- 23 Njemački krug za zaštitu prirode je 30. srpnja 2014. Saveznom uredu za zaštitu prirode podnio zahtjev za zabranu upotrebe tehnika morskog ribolova koje upotrebljavaju ribolovnu opremu koja se poteže morskim dnom i mreže stajaćice u zonama „Sylter Außenriff”, „Pommersche Bucht mit Oderbank” i „Pommersche Bucht”, uz obrazloženje da upotreba tih tehnika nije spojiva s člankom 6. stavkom 2. Direktive 92/43. Nadalje, tvrdi da je ta zabrana nužna mjera sprečavanja i otklanjanja u smislu članka 2. točaka 10. i 11. Direktive 2004/35, koju nadležna tijela moraju poduzeti u skladu s člankom 5. stavkom 3., člankom 6. stavkom 2. i člankom 12. te direktive.
- 24 Odlukom Saveznog ureda za zaštitu prirode od 29. listopada 2014. zahtjev Njemačkog kruga za zaštitu prirode je odbijen. Ta je odluka potvrđena još jednom odlukom istog ureda od 19. prosinca 2014.
- 25 Njemački krug za zaštitu prirode nakon toga je podnio tužbu protiv te odluke o odbijanju pred Verwaltungsgerichtom Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka).
- 26 U obranu Savezni ured za zaštitu prirode tvrdi da zbog razloga nadležnosti on ne može donijeti mjere koje zahtijeva Njemački krug za zaštitu prirode jer ta nadležnost prema članku 3. stavku 1. točki (d) UFEU-a pripada isključivo Uniji. Doduše, članak 11. Uredbe br. 1380/2013 dopušta državama članicama donošenje određenih mjera za očuvanje, ali ako te mjere mogu utjecati na ribarska plovila drugih država članica, može ih prema tom članku donijeti jedino Komisija.
- 27 Budući da tužba može biti osnovana jedino ako mjere koje zahtijeva tužitelj može donijeti Savezna Republika Njemačka, a ne Komisija, Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća pitanja:

„1. Treba li članak 11. Uredbe br. [1380/2013] tumačiti na način da su mu protivne mjere države članice za vode koje su pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom, nužne da se zadovolje njezine obveze u skladu s člankom 6. Direktive [92/43], koje imaju učinke na ribarska plovila drugih država članica i koje u potpunosti zabranjuju, u mreži Natura 2000, profesionalni morski ribolov uz pomoć ribolovnih alata i mreža (jednostruke mreže stajaćice i zaplećuće mreže)?

Osobito:

- (a) Treba li članak 11. Uredbe [br. 1380/2013] tumačiti na način da pojam ‚mjere za očuvanje’ uključuje zabranu ribolovnih tehnika navedenih u prvom pitanju?
- (b) Treba li članak 11. Uredbe [br. 1380/2013] tumačiti na način da pojam ‚ribarska plovila drugih država članica’ također podrazumijeva ribarska plovila druge države članice koja plove pod zastavom Savezne Republike Njemačke?

- (c) Treba li članak 11. Uredbe [br. 1380/2013] tumačiti na način da pojam mjera koje „ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije” također obuhvaća mjere država članica koje samo potiču ispunjavanje ciljeva predviđenih u navedenom zakonodavstvu Unije?
2. Treba li članak 11. Uredbe br. [1380/2013] tumačiti na način da su mu protivne mjere države članice u pogledu voda pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje su nužne radi poštovanja njezinih obveza na temelju Direktive [2004/35] u pogledu sprečavanja i otklanjanja šteta u okolišu?
3. Ako je odgovor na jedno ili oba prethodna pitanja negativan: protivi li se usvajanje spomenutih mjera od strane države članice isključivoj nadležnosti Europske unije u području očuvanja morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike iz članka 3. stavka 1. točke (d) Ugovora o funkcioniranju Europske unije?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

Dopuštenost

- 28 Savezni ured za zaštitu prirode tvrdi da je prvo pitanje nedopušteno jer upućuje na članak 11. stavak 1. Uredbe br. 1380/2013, iako bi na mjere poput onih koje spominje sud koji je uputio zahtjev jedino mogao biti primjenjiv članak 11. stavak 2. *et seq.* te uredbe.
- 29 S tim u vezi, valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pitanja vezana uz tumačenje prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 12. listopada 2010., Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 30 Međutim, u ovom slučaju argumentacija Saveznog ureda za zaštitu prirode ne nastoji dokazati da traženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, da je problem hipotetski ili da Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja, nego predstavlja zauzimanje stajališta o tumačenju odredaba različitih stavaka članka 11. Uredbe br. 1380/2013 koje je Sud pozvan pružiti.
- 31 U tim okolnostima prvo pitanje ne može se proglasiti nedopuštenim.

Meritum

- 32 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 11. Uredbe br. 1380/2013 tumačiti na način da mu se protivi to da država članica donese mjere za vode koje su pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom, nužne da se zadovolje njezine obveze u skladu s člankom 6. Direktive 92/43, koje imaju učinke na ribarska plovila drugih država članica i koje u potpunosti zabranjuju, u mreži Natura 2000, profesionalni morski ribolov uz pomoć ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom i mreža stajaćica.

- 33 Uvodno valja podsjetiti na to da su u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 1380/2013 države članice ovlaštene donijeti mjere za očuvanje koje ne utječu na ribarska plovila drugih država članica koje se primjenjuju u vodama pod njihovim suverenitetom ili jurisdikcijom, a koje su nužne radi poštovanja njihovih obveza na temelju članka 13. stavka 4. Direktive 2008/56, članka 4. Direktive 2009/147 ili članka 6. Direktive 92/43, pod uvjetom da su te mjere usklađene s ciljevima navedenim u članku 2. te uredbe, ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije koje one namjeravaju provesti i barem su jednako stroge kao mjere predviđene pravom Unije.
- 34 Što se, najprije, tiče obveza država članica na temelju članka 6. Direktive 92/43, koje se želi ispuniti donošenjem mjera koje spominje sud koji je uputio zahtjev, iz teksta tog članka 6. proizlazi da te obveze nalažu da države članice „poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive”.
- 35 Budući da je sud koji je uputio zahtjev oblikovao svoje pitanje navodeći da mjere u glavnom postupku imaju za cilj ispuniti obveze koje proizlaze iz te odredbe, nije potrebno da se Sud u tom pogledu izjasni.
- 36 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev navodi da se njegovo pitanje „osobito” odnosi na tumačenje triju pojmova iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013, tj., kao prvo, „mjera za očuvanje”, kao drugo, „mjera koje ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije” i, kao treće, „ribarskih plovila drugih država članica”. Stoga je prikladno da Sud pojasni svaki od tih pojmova.
- 37 Što se, kao prvo, tiče pojma „mjere za očuvanje”, valja utvrditi da tekst članka 11. te uredbe ne omogućuje utvrđivanje opsega tog pojma. Međutim, radi tumačenja stavka 1. tog članka treba uzeti u obzir ne samo tekst te odredbe nego i njezin kontekst i cilj (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2011., *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, t. 25.).
- 38 Kontekst članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013 obilježava činjenica da mjere za očuvanje iz članka 7. stavka 1. te uredbe obuhvaćaju tehničke mjere iz članka 7. stavka 2. te uredbe, među kojima su, u točki (c), mjere „ograničenja ili zabrane korištenja određenih ribolovnih alata i ribolovnih aktivnosti, na određenim područjima ili u određenim razdobljima”.
- 39 S obzirom na tu definiciju, mjere poput onih koje spominje sud koji je uputio zahtjev, a koje u vodama Unije zabranjuju ribolov pomoću ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom i mreža stajaćica, mogu predstavljati mjere za očuvanje u smislu članka 7. stavka 2. točke (c) Uredbe br. 1380/2013 i stoga biti obuhvaćene njezinim člankom 11. stavkom 1.
- 40 Cilj tog članka 11. stavka 1. potvrđuje taj zaključak.
- 41 Naime, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 25. i samog teksta članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013, cilj te odredbe jest omogućiti državi članici, pod uvjetom prije svega da se ne utječe na ribarska plovila drugih država članica, donošenje mjera potrebnih za poštovanje obveza koje ona ima, među ostalim, na temelju članka 6. Direktive 92/43.
- 42 Međutim, među mjerama koje država članica može morati donijeti radi poštovanja obveza koje ima na temelju tog članka 6. jest, kao što to spominje petnaesta uvodna izjava Direktive 92/43, zabrana, kako bi se zaštitile određene vrste, određenih načina ulova ili usmrćivanja, osobito morskih životinja.
- 43 Njemački krug za zaštitu prirode i portugalska vlada tvrde, doduše, da se pojam „mjere za očuvanje” odnosi samo na mjere koje teže cilju u vezi sa zajedničkom ribarstvenom politikom, dok spomenute mjere za očuvanje imaju širi opseg jer su donesene radi očuvanja okoliša.

- 44 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 23. svojeg mišljenja, činjenica da mjere koje zabranjuju upotrebu određene opreme i tehnika ribolova također utječu na druge vrste osim onih koje se love nije dovoljna kako te mjere ne bi ulazile u područje primjene te politike.
- 45 Naime, protivna argumentacija nije potkrijepljena analizom teksta i strukture članaka 7. i 11. Uredbe br. 1380/2013, čija valjanost nije sporna. Ti članci tako ne sadržavaju nikakvo izuzeće u pogledu donošenja mjera koje ograničavaju tehnike ribolova koje su odobrene radi očuvanja okoliša. Naprotiv, članak 7. stavak 1. točka (d) i stavak 2. točka (e) te uredbe izričito predviđaju donošenje mjera za očuvanje koje imaju za cilj potaknuti ribolovne prakse koje malo utječu na morski ekosustav i, šire, donošenje posebnih mjera namijenjenih smanjenju na minimum negativnih utjecaja ribolova na morsku bioraznolikost i morske ekosustave.
- 46 Što se, kao drugo, tiče pojma „mjere koje ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije”, upotreba glagola „ispunjavaju” na prvi pogled mogla bi se shvatiti na način da izražava obvezu za predmetne mjere da same za sebe omoguće ostvarenje cilja relevantnog zakonodavstva.
- 47 Međutim, valja naglasiti da u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 92/43 koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja predviđena tom direktivom, na koju upućuje pojam „područja Natura 2000”, koji upotrebljava sud koji je uputio zahtjev, ima za cilj osigurati održavanje ili, prema potrebi, povrat prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta u povoljno stanje očuvanosti u njihovu prirodnom arealu.
- 48 S obzirom na prirodu tog cilja i uključenost tih staništa u složene ekosustave, određena mjera za očuvanje općenito može samo pridonijeti, zajedno s drugim mjerama, ostvarenju tih ciljeva, a sama za sebe nije dovoljna za njihovo ostvarenje. Prema tome, tumačiti članak 11. stavak 1. Uredbe br. 1380/2013 na način da dopušta samo donošenje mjera koje bi, uzete izdvojeno, bile dovoljne za ostvarenje tog cilja uskratilo bi koristan učinak te odredbe.
- 49 Usto valja općenito istaknuti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kako bi zadovoljila test proporcionalnosti, mjera mora pridonijeti postavljenom cilju, a ne nužno ostvariti ga sama za sebe (vidjeti prema analogiji presudu od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 92.).
- 50 Prema tome, pojam „mjere koje ispunjavaju ciljeve relevantnog zakonodavstva Unije” treba shvatiti na način da obuhvaća mjere koje donose države članice, a koje samo potiču ostvarenje ciljeva utvrđenih u zakonodavstvu Unije.
- 51 Mjere poput onih koje spominje sud koji je uputio zahtjev, koje u potpunosti zabranjuju profesionalan morski ribolov pomoću ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom i mreža stajaćica, mogu poticati održavanje ili, prema potrebi, povrat prirodnih stanišnih tipova i staništa morskih vrsta u predmetnim zonama u povoljno stanje očuvanosti i, posljedično, biti obuhvaćene člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 1380/2013.
- 52 Što se, kao treće, tiče pojma „ribarska plovila drugih država članica”, tekst članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013 ne sadržava nikakva pojašnjenja o elementima koji definiraju taj pojam.
- 53 Međutim, iz članka 91. stavka 1. i članka 94. stavka 1. Konvencije iz Montego Baya proizlazi da je Unija dužna poštovati da plovila imaju pripadnost one države čiju su zastavu ovlaštteni vijoriti i da svaka država djelotvorno vrši svoju jurisdikciju i nadzor nad brodovima koji vijore njezinu zastavu.
- 54 Iz toga slijedi da pojam „ribarska plovila drugih država članica” iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013 treba shvatiti na način da upućuje isključivo na plovila koja vijore zastavu druge države članice od one koja ima svoju suverenost ili jurisdikciju nad predmetnom zonom i koja su zbog toga podvrgnuta stvarnoj jurisdikciji i kontroli države članice čiju zastavu vijore.

- 55 Budući da je sud koji je uputio zahtjev sam utvrdio, kao što to proizlazi iz formulacije njegova pitanja, da mjere koje spominje utječu na takva plovila, te mjere ne mogu ispuniti zahtjeve iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013 i prema tome država članica ih na tom temelju ne može donijeti jednostrano.
- 56 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 11. stavak 1. Uredbe br. 1380/2013 treba tumačiti na način da mu se protivi to da država članica donese mjere za vode koje su pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom, nužne da se zadovolje njezine obveze u skladu s člankom 6. Direktive 92/43 i koje u potpunosti zabranjuju, u mreži Natura 2000, profesionalni morski ribolov uz pomoć ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom i mreža stajaćica jer takve mjere imaju učinke na ribarska plovila drugih država članica.

Drugo pitanje

- 57 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 11. Uredbe br. 1380/2013 tumačiti na način da mu se protivi to da država članica donese mjere poput onih u glavnom postupku za vode pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje su nužne kako bi ispunila svoje obveze iz Direktive 2004/35.
- 58 U tom smislu iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 1380/2013 proizlazi da je ovlaštenje koje ta odredba dodjeljuje ograničeno na mjere koje su nužne državama članicama radi ispunjavanja obveza iz triju konkretnih odredaba zakonodavstva Unije o okolišu: članka 13. stavka 4. Direktive 2008/56, članka 4. Direktive 2009/147 i članka 6. Direktive 92/43.
- 59 Stoga taj članak 11. stavak 1. ne spominje Direktivu 2004/35 i njegov tekst ne sadržava nikakvu indiciju da popis odredaba prava Unije na koje ta odredba upućuje nije taksativan.
- 60 Usto, budući da taj članak 11. stavak 1. uspostavlja iznimku od općeg pravila propisanog člankom 6. Uredbe br. 1380/2013, prema kojem nadležnost za donošenje mjera za očuvanje pripada Uniji, njegove odredbe treba tumačiti usko (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, t. 42.).
- 61 Posljedično, da je zakonodavac želio uspostaviti ovlaštenje koje dopušta mjere za očuvanje nužne državi članici kako bi ispunila svoje obveze iz Direktive 2004/35, on bi to morao izričito naglasiti.
- 62 Iz toga slijedi da članak 11. stavak 1. Uredbe br. 1380/2013 treba tumačiti na način da mu se protivi to da država članica donese mjere poput onih u glavnom postupku za vode pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje su nužne kako bi ispunila svoje obveze iz Direktive 2004/35.

Treće pitanje

- 63 Budući da je treće pitanje postavljeno samo za slučaj da odgovor na prvo ili drugo pitanje bude negativan, na njega nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

- 64 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. Članak 11. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ treba tumačiti na način da mu se protivi to da država članica donese mjere za vode koje su pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom, nužne da se zadovolje njezine obveze u skladu s člankom 6. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore i koje u potpunosti zabranjuju, u mreži Natura 2000, profesionalni morski ribolov uz pomoć ribolovne opreme koja se poteže morskim dnom i mreža stajaćica jer takve mjere imaju učinke na ribarska plovila drugih država članica.
2. Članak 11. stavak 1. Uredbe br. 1380/2013 treba tumačiti na način da mu se protivi to da država članica donese mjere poput onih u glavnom postupku za vode pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom koje su nužne kako bi ispunila svoje obveze iz Direktive 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu.

Potpisi