



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 25 януари 2018 година¹

Дело C-683/16

Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V.
срещу
Федерална република Германия

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн, Германия))

„Обща политика в областта на рибарството — Опазване на морските биологични ресурси — Опазване на околната среда — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Изключителна компетентност на Европейския съюз“

1. В коя област попада, за целите на Договорите за ЕС, мярка като общата забрана за използване на определени риболовни техники и оборудване в защитени природни зони, насочена към опазване на цялата морска екосистема — в тази на опазване на морските биологични ресурси, която е в рамките на общата политика в областта на рибарството („ОПР“), или в тази на политиката за опазване на околната среда?
2. Това накратко е основният въпрос, повдигнат в настоящото производство.

I. Правна уредба

A. Регламент (ЕС) № 1380/2013

3. Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета² съдържа разпоредби, които целят прилагането на ОПР.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² ОВ L 354, 2013 г., стр. 22.

4. Съображение 25 от същия регламент предвижда:

„Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета³, Директива 92/43/ЕИО на Съвета⁴ и Директива 2008/56/ЕО⁵ налагат някои задължения на държавите членки по отношение съответно на специалните защитени зони и морските защитени територии. Тези мерки може да наложат приемането на мерки в рамките на ОПР. Следователно е уместно да се разреши на държавите членки да приемат по отношение на водите под техен суверенитет или юрисдикция мерки за опазване, които са необходими, за да спазят задълженията си съгласно посочените актове на Съюза, когато такива мерки не засягат риболовните интереси на други държави членки. Когато тези мерки могат да засегнат риболовните интереси на други държави членки, правомощието за приемане на такива мерки следва да се предостави на Комисията и следва да се използва регионалното сътрудничество между заинтересованите държави членки“.

5. Член 4, параграф 1 („Определения“) от Регламент № 1380/2013 гласи:

„[...] 5) „риболовен кораб на Съюза“ означава риболовен кораб, плаващ под знамето на държава членка и регистриран в Съюза;

[...]

22) „държава членка с пряк управленски интерес“ означава държава членка, която има интерес, изразяващ се в риболовни възможности или в рибарство в изключителната икономическа зона на съответната държава членка, или — в Средиземно море — в традиционен риболов в открито море;

[...]“.

6. Член 11 („Мерки за опазване, необходими за спазване на задълженията, произтичащи от екологичното законодателство на Съюза“) от същия регламент гласи:

„1. Държавите членки имат право да приемат мерки за опазване, незасягащи риболовните кораби на други държави членки, които са приложими във водите под техен суверенитет или юрисдикция и които са необходими за изпълнение на задълженията им съгласно член 13, параграф 4 от Директива 2008/56/ЕО, член 4 от Директива 2009/147/ЕО или член 6 от Директива 92/43/ЕИО, при условие че тези мерки са съвместими с целите, определени в член 2 от настоящия регламент, отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза, което са предназначени да прилагат; и са не по-малко строги от мерките, предвидени в законодателството на Съюза.

2. Когато дадена държава членка (наричана по-долу „държава членка инициатор“) счита, че е необходимо да бъдат приети мерки за спазване на задълженията по параграф 1, а други държави членки имат пряк управленски интерес в риболова, който ще бъде засегнат от такива мерки, Комисията има право при поискване да приеме такива мерки чрез делегирани актове в съответствие с член 46. За тази цел член 18, параграфи 1—4 и параграф 6 се прилага *mutatis mutandis*.

[...]“.

3 Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7).

4 Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109).

5 Директива 2008/56/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия) (ОВ L 164, 2008 г., стр. 19).

Б. Директива 92/43

7. Член 6 от Директива 92/43 (обикновено наричана „Директива за местообитанията“) гласи:

„1. [За специалните защитени зони д]ържавите членки определят необходимите консервационни мерки, които при необходимост включват подходящи планове за управление, специално разработени за териториите или включени в други развойни планове, и подходящи мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II, срещащи се в тези райони.

2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания [и на местообитанията] на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.

[...]“.

В. Директива 2004/35/ЕО

8. Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 21 април 2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети⁶ установява рамка, основаваща се на принципа „замърсителят плаща“ за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети.

II. Факти, производство и преюдициални въпроси

9. Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (наричана по-нататък „Deutscher Naturschutzring“) е призната в Германия организация за защита на околната среда, която може да оспорва съдебни и административни актове. На 30 юли 2014 г. Deutscher Naturschutzring иска от Bundesamt für Naturschutz (Федерална служба за защита на околната среда, наричана по-нататък „Федералната служба“) да се забранят съгласно националното право методи за морски риболов с достигане на дъното и използването на закотвени мрежи в някои зони от „Натура 2000“⁷, които се намират в изключителната икономическа зона на Германия в Северно и Балтийско море (наричани по-нататък „мерките, разглеждани в главното производство“).

10. Според запитващата юрисдикция в тези зони се осъществява морски риболов посредством различни риболовни практики. Някои от тези практики включват използването на мобилно риболовно оборудване, което достига дъното, увреждайки рифовете и плитчините, както и използването на стационарни хрилни и заплитащи мрежи, което води до хващането и на морски свине (муткури) и морски птици.

⁶ ОВ L 143, 2004 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168.

⁷ Виж член 3, параграф 1 от Директива 92/43: „Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа, състояща се от територии, обхващащи естествените местообитания от приложение I, както и местообитанията на видовете от приложение II, дава възможност за запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение“.

11. С решение от 29 октомври 2014 г. Федералната служба отхвърля искането, а впоследствие, с решение от 19 декември 2014 г., оставя без уважение подадената от Deutscher Naturschutzring жалба по административен ред. Федералната служба приема, че не е в нейните правомощия да постанови исканите мерки. Според службата тези мерки по принцип попадат в изключителната компетентност на Съюза съгласно член 3, параграф 1, буква г) ДФЕС. Доколкото те засягат морския риболов чрез риболовни кораби на други държави членки в изключителната икономическа зона на Германия, мерки от такъв характер трябвало, по мнение на Федералната служба, да бъдат приети от институциите на ЕС съгласно членове 11 и 18 от Регламент № 1380/2013.

12. На 27 януари 2015 г. Deutscher Naturschutzring обжалва решението пред Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн, Германия). Тъй като има съмнения относно правилното тълкуване на приложимите разпоредби от правото на Съюза, този съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 11 от [Регламент (ЕС) № 1380/2013] да се тълкува в смисъл, че не допуска мерки на държава членка във водите под неин суверенитет или юрисдикция, които са необходими за изпълнение на задълженията на държавата членка съгласно член 6 от [Директива 92/43], които засягат риболовните кораби на други държави членки и изцяло забраняват професионалния морски риболов посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи („заплитащи и хрилни мрежи“) в зони от „Натура 2000“?

По-специално:

- a) Трябва ли член 11 от [Регламент № 1380/2013] да се тълкува в смисъл, че в понятието „мерки за опазване“ попадат посочените в първия преюдициален въпрос риболовни методи?
 - б) Трябва ли член 11 от [Регламент № 1380/2013] да се тълкува в смисъл, че понятието „риболовните кораби на други държави членки“ включва и онези риболовни кораби на друга държава членка, които плават под знамето на Федерална република Германия?
 - в) Трябва ли член 11 от [Регламент № 1380/2013] да се тълкува в смисъл, че в понятието „отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза“ попадат и приети от държава членка мерки, които само съдействат за целите, посочени в съответното законодателство на Съюза?
- 2) Трябва ли член 11 от [Регламент № 1380/2013] да се тълкува в смисъл, че не допуска мерки на държава членка във водите под неин суверенитет или юрисдикция, които са необходими за изпълнение на задълженията ѝ съгласно [Директива 2004/35]?
- 3) Доколкото на първия и/или втория въпрос следва да се даде отрицателен отговор:

Допуска ли изключителната компетентност на Европейския съюз в опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството съгласно член 3, параграф 1, буква г) от Договора за функционирането на Европейския съюз приемането на посочените по-горе мерки от държавата членка?“.

13. В настоящото производство писмени становища са представили Deutscher Naturschutzring, Федералната служба, испанското, полското и португалското правителство и Комисията. Deutscher Naturschutzring, Федералната служба, германското, испанското и португалското правителство и Комисията са изслушани в съдебното заседание, проведено на 22 ноември 2017 г.

III. Анализ

A. По първия въпрос

14. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 11 от Регламент № 1380/2013 следва да бъде тълкуван в смисъл, че не допуска държава членка да приема мерки по отношение на водите под неин суверенитет или юрисдикция, за да изпълни задълженията си, произтичащи от член 6 от Директива 92/43, когато тези мерки засягат риболовни кораби на други държави членки, като забраняват риболова посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи. За тази цел запитващата юрисдикция моли Съда по-конкретно да изясни смисъла на съдържащите се в разпоредбата изрази „мерки за опазване“, „риболовни кораби на други държави членки“ и „отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза“.

15. В това отношение Федералната служба, германското, испанското и полското правителство, както и Комисията, предлагат на въпроса да се даде положителен отговор. Според тях щом мерки като обща забрана за използване на определени риболовни техники в територии от „Натура 2000“ са в състояние да засегнат риболовните кораби на други държави членки, такива мерки могат да бъдат приети само от Комисията. Те поддържат по-специално че понятието „мерки за опазване“, използвано в член 11 от Регламент № 1380/2013, обхваща мерки като разглежданите в главното производство.

16. Обратно, португалското правителство и Deutscher Naturschutzring застъпват становището, че на въпроса трябва да се даде отрицателен отговор. Те поддържат по-специално че поради екологичната си цел мерки като разглежданите в главното производство остават извън обхвата на Регламент № 1380/2013 и следователно могат да бъдат приемани едностранно от държава членка.

17. В следващото изложение ще обясня защо съм съгласен с първото становище. По мое мнение мерки като разглежданите в главното производство поради самото си естество попадат в областта на опазване на морските биологични ресурси в рамките на ОПР. Следователно съгласно член 11 от Регламент № 1380/2013 държава членка няма право да предприеме такава мярка по отношение на райони от нейната изключителна икономическа зона, когато тази мярка засяга свързаните с рибарството права на други държави членки.

1. Въведение: относно политиката в областта на рибарството и политиката в областта на околната среда

18. Съгласно член 3, параграф 1, буква г) ДФЕС Съюзът има изключителна компетентност по отношение на мерките за опазване на морските биологични ресурси в рамките на ОПР. Обратно, съгласно член 4, параграф 2, букви г) и д) ДФЕС другите аспекти на ОПР и околната среда са сред областите на споделена компетентност в Съюза.

19. Един от ключовите доводи, изтъкнати от португалското правителство и Deutscher Naturschutzring в подкрепа на становището им, е че Регламент № 1380/2013 е приет на основание член 43, параграф 2 ДФЕС и поради това засяга само мерки в областта на рибарството, но не и мерки, приети за защита на околната среда.

20. Много сходен довод обаче вече е отхвърлен от Съда в решението *Mondiet*⁸. По това дело Съдът е трябвало да разгледа, *inter alia*, законосъобразността на разпоредба от акт на ЕС, приет на основание ОПР, която е въвела — с цел защита на околната среда — забрана за използването на определени риболовни техники и оборудване.

21. В решението си Съдът подчертава, че въпросната разпоредба установява определени технически мерки за опазване на морските ресурси и е била приета за защита на риболовни зони. Съдът не приел, че след като разпоредбата е имала за цел и защита на околната среда, то за приемането ѝ се е изисквало допълнително правно основание. Той отбелязва, че съгласно тогава действалия член 130с, параграф 2 от Договора за ЕИО (понастоящем заменен по същество от член 11 ДФЕС) изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат част от останалите политики на Общността. Ето защо Съдът приема, че самият факт на съобразяването на общностна мярка с тези изисквания не означава, че тя трябва да е част от политиката на Общността по въпроси, свързани с околната среда⁹.

22. По мое мнение тези съображения са напълно относими към мерките, разглеждани в главното производство. По самото си естество същината на тези мерки се отнася до ОПР и особено до опазването на морските биологични ресурси. Мерките биха забранили използването на определени риболовни техники и оборудване, като с това биха регулирали начина, по който могат да се извършват риболовни дейности в определени зони, а оттам биха засегнали количеството на улова на морски биологични ресурси в тези зони.

23. Вярно е, че въпросните мерки биха засегнали и други видове, освен онези, които са обект на риболов, и в по-общ план, цялата екосистема в зоните. Това обаче не стига, за да изведе мерките от обхвата на ОПР. В тази връзка е достатъчно да се посочи, че всички животински видове — включително морските видове, обект на риболов — могат да живеят, да се размножават и да се развиват само ако екосистемата им е достатъчно съхранена. Всяка значима промяна на живите и/или неживи компоненти на една морска екосистема може да се отрази на рибните запаси в тези зони. По тази причина Регламент № 1380/2013 предвижда да се прилага *екосистемен подход* към управлението на рибарството, за да се гарантира, че отрицателното въздействие на риболовните дейности върху морската екосистема се свежда до минимум, и да се избегне, доколкото е възможно, влошаването на състоянието на морската среда¹⁰.

24. За разлика от португалското правителство, според мен решението на Съда по делото *Kramer* и др.¹¹ не следва да се тълкува в смисъл, че само мерки, засягащи морските ресурси, които могат да бъдат експлоатирани с търговска цел, попадат в обхвата на ОПР. Съвсем отделно от факта, че това решение датира от период, в който тогава действащият Договор за ЕИО не е включвал нарочна разпоредба в областта на околната среда (да не говорим за такава, установяваща интеграционния принцип, който понастоящем е предвиден в член 11 ДФЕС¹²), Съдът само е посочил, че от решаващо значение, за да попада една мярка за опазване в обхвата на ОПР, е дали в дългосрочен план тази мярка е необходима, „за да се осигури стабилна, оптимална доходност от риболов“¹³. По съображенията, изложени в предишната точка, аз считам, че това изискване е изпълнено от мерките, разглеждани в главното производство.

8 Решение от 24 ноември 1993 г., *Mondiet* (C-405/92, EU:C:1993:906).

9 Решение от 24 ноември 1993 г., *Mondiet* (C-405/92, EU:C:1993:906, т. 17—28). Вж. и заключението на генералния адвокат Gulman по същото дело (EU:C:1993:822, т. 12—17). Тези принципи са били потвърдени и в последваща практика на Съда: вж. например решение от 19 септември 2002 г., *Huber* (C-336/00, EU:C:2002:509, т. 33).

10 Вж., по-специално, член 2, параграф 3, член 4, параграфи 1 и 9 и съображение 13 от Регламент № 1380/2013.

11 Решение от 14 юли 1976 г., *Kramer* и др. (3/76, 4/76 и 6/76, EU:C:1976:114).

12 Този принцип е бил въведен за първи път в Договорите с Единния европейски акт, в споменатия по-горе член 130с, параграф 2 от Договора за ЕИО.

13 Решение от 14 юли 1976 г., *Kramer* и др. (3/76, 4/76 и 6/76, EU:C:1976:114, т. 56—59).

25. Това тълкуване се подкрепя от съображение 25 от Регламент № 1380/2013, в което се потвърждава, че Директиви 2009/147, 92/43 и 2008/56 налагат някои задължения на държавите членки по отношение на специалните защитени зони и, за да изпълнят тези задължения, може да се наложи да приемат „мерки в рамките на ОПР“.

26. Всъщност идеята в основата на член 3, параграф 1, буква г) ДФЕС е, че намирането на баланса между чисто икономическата цел за оптимално експлоатиране на морските ресурси и по-екологично ориентираната цел за опазване и дългосрочно управление на тези ресурси, а оттам и на цялата морска екосистема, трябва да бъде поето на равнището на Съюза. Ако държавите членки можеха едностранно да приемат мерки, които веднага и непосредствено да оказват влияние върху риболовните дейности, които могат да се извършват, що се отнася до това „къде, как и колко“, би се възпрепятствала ефективността и съгласуваността на ОПР, което би предизвикало фрагментация и изкривяване на пазара на Съюза.

27. Важно е да се има предвид, че съгласно установената съдебна практика, ако акт на Съюза има двойна цел или е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно това, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част¹⁴. Следователно фактът, че Регламент № 1380/2013 е приет само на основание член 43, параграф 2 ДФЕС, не означава, че той не съдържа разпоредби със спомагателен характер, които поради своето съдържание или цел спадат към (или просто засягат) други политики на ЕС, например за околната среда. Това е още по-вярно по отношение на разпоредбите, които, подобно на член 11 от Регламент № 1380/2013, са предназначени да уредят връзката между актовете, приети в различни области на дейност на Съюза.

28. Следователно, дори да се приеме, че дадена разпоредба като член 11 от Регламент № 1380/2013 има предимно екологично съдържание или преследва главно екологична цел, това не означава, че тя не може да бъде включена в правен акт, чието правно основание е само в областта на рибарството. Всъщност тя може да се разглежда като разпоредба със спомагателен характер, свързана с околната среда, законосъобразно включена в акт, който преследва по-широки цели на политиката в областта на рибарството.

29. Това очевидно не означава, че разпоредба, еквивалентна или подобна на член 11 от Регламент № 1380/2013, не може да бъде включена в акт, който преследва по-широка екологична цел и поради това се основава (само или включително) на член 192 ДФЕС. С други думи, мерки като визираните от Deutscher Naturschutzring може да са предназначени да защитават морската екосистема като цяло (а не само или предимно морските ресурси, които се експлоатират с търговска цел), но това не означава, че към тях не е приложим член 11 от Регламент № 1380/2013. Ако тази разпоредба е законосъобразна — а никоя от страните не е твърдяла, че това не е така — то не виждам как правилата в нея могат да бъдат пренебрегнати.

30. В светлината на гореизложеното мерките, разглеждани в главното производство, попадат в приложното поле на ОПР, и по-специално на опазването на морските биологични ресурси, а не в обхвата на политиката на Съюза в областта на околната среда. Тъй като първата е област от изключителната компетентност на Съюза, тези мерки могат да бъдат приети единствено от институциите на ЕС, освен ако Съюзът не делегира правомощия на органите на държавите членки или не им разреши да направят това.

¹⁴ Вж. решение от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 34 и цитираната съдебна практика).

31. Именно с оглед на гореизложеното ще анализирам повдигнатите от запитващата юрисдикция конкретни въпроси. Дори ако, както твърди Федералната служба, някои от тези въпроси не са от решаващо значение за отговора на първия преюдициален въпрос, все пак ще ги разгледам за изчерпателност.

2. Понятието „мерки за опазване“

32. Член 7 от Регламент № 1380/2013 съдържа неизчерпателен списък с мерки, които представляват „мерки за опазване“ по смисъла на този регламент. Те включват „мерки, необходими за спазване на задълженията, произтичащи от екологичното законодателство на Съюза, приети съгласно член 11“¹⁵. Те включват също „технически мерки“, като „характеристики на риболовните уреди и правила за тяхното използване“, „спецификации на конструкцията на риболовните уреди“ и „ограничения или забрана на употребата на някои риболовни уреди и на риболовните дейности в определени райони или периоди“¹⁶. Понятието „техническа мярка“ е дефинирано и в член 4, параграф 1, точка 20 от Регламента като „мярка, която чрез въвеждането на условия за използването и структурата на риболовните уреди и ограничаването на достъпа до риболовни зони регулира състава на улова по видове и размер, и въздействието върху компонентите на екосистемите, произтичащо от риболовните дейности“.

33. Така от самия текст на Регламент № 1380/2013 следва, че мерки като разглежданите в главното производство — регулиране и забрана на употребата на определени риболовни техники и оборудване — попадат в обхвата на понятието „мерки за опазване“ по смисъла на този регламент.

3. Понятието „риболовни кораби на други държави членки“

34. На следващо място, запитващата юрисдикция иска от Съда да изясни значението на израза „риболовни кораби на други държави членки“.

35. В това отношение отбелязвам, първо, че член 4, параграф 1, точка 5 от Регламент № 1380/2013 дефинира риболовните кораби на Съюза с оглед както на знамето, под което плава корабът, така и на държавата, в която е регистриран. Второ, и член 19 от същия регламент, който се отнася до мерките на държавите членки за опазване на рибните запаси във водите на ЕС, има предвид риболовните кораби, плаващи под знамето на съответната държава членка. Трето, тези две изисквания явно могат да бъдат изведени и от член 24, параграф 1 от Регламента, съгласно който „[Д]ържавите членки записват информацията за характеристиките на собствеността, за кораба и уредите и за дейността на риболовните кораби на Съюза, плаващи под тяхно знаме, която е необходима за управлението на мерките, установени съгласно настоящия регламент“. Следователно Регламент № 1380/2013 явно приема като признаци за националността на даден кораб както неговото знаме, така и неговото място на регистрация.

36. Важно е да се отбележи, че двете понятия по правило съвпадат. Наистина съгласно член 91 („Националност на корабите“) от Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право¹⁷ „всяка държава установява условията за предоставяне на нейната националност на кораби, за регистрация на кораби на нейна територия и за правото да се плава под нейно знаме. Корабите притежават националността на държавата, под чието знаме имат право да

¹⁵ Член 7, параграф 1, буква и) от Регламент № 1380/2013.

¹⁶ Член 7, параграф 2, букви а), б) и в) от Регламент № 1380/2013.

¹⁷ Сключена в Монтего Бей на 10 декември 1982 година и влязла в сила на 16 ноември 1994 година. Вж. Решение 98/392/ЕО на Съвета от 23 март 1998 година за сключване от Европейската общност на Конвенция на Организацията на обединените нации по морско право от 10 декември 1982 година и на Споразумението от 28 юли 1994 година по отношение прилагането на част XI от Конвенцията (ОВ L 179, 1998 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 4, стр. 103).

плават“. Член 94 („Задължения на държавата на знамето“) от тази конвенция добавя също, че всяка държава трябва „ефективно да осъществява своята юрисдикция и да упражнява контрол върху корабите под нейно знаме в административната, техническата и социалната сфера“, и по-специално „да води корабен регистър, съдържащ имената на корабите под нейното знаме и техните данни“ и „осъществява по силата на вътрешното си право своята юрисдикция върху всеки кораб под нейното знаме [...] що се отнася до административните, техническите и социалните въпроси, засягащи кораба“. В съответствие с тези правила на публичното международно право, Съдът е приемал последователно, че по принцип корабът трябва да има само една националност, а именно тази на държавата, в която е регистриран¹⁸.

37. Следователно изразът „риболовни кораби на други държави членки“ в член 11 на Регламент № 1380/2013 трябва да се разбира в смисъл, че има предвид кораби, регистрирани в — и поради това плаващи под знамето на — държави членки, различни от тази, която има суверенитет или юрисдикция над съответните води.

38. В този контекст бих искал да добавя, че в системата на член 11 от Регламент № 1380/2013 националността на корабите, за които се отнасят мерките за опазване, необходими за спазване на задълженията, произтичащи от екологичното законодателство на Съюза, е от решаващо значение. Така съгласно параграф 1 от тази разпоредба съответната държава членка може да приеме по своя инициатива мерки за опазване, които засягат единствено национални кораби, ако са изпълнени съответните условия. Обратно, мерки за опазване, които могат да засегнат и кораби на други държави членки, следва да бъдат приети от Комисията по особения ред, предвиден в член 11, параграфи 2—6 и член 18 от Регламент № 1380/2013¹⁹.

39. Това условие за засягане на кораби на други държави членки е конкретизирано в член 11, параграф 2 на Регламент № 1380/2013, който се отнася до „други държави членки, [които] имат пряк управленски интерес в риболова, който ще бъде засегнат от [съответните] мерки“. На свой ред този израз е определен в член 4, параграф 1, точка 22 от Регламент № 1380/2013 по следния начин: „държава членка с пряк управленски интерес“ означава държава членка, която има интерес, изразяващ се в риболовни възможности или в рибарство в изключителната икономическа зона на съответната държава членка [...].“

40. От тази разпоредба следва, както правилно посочват Федералната служба и Комисията, че действия от страна на Комисията съгласно член 11, параграф 2 от Регламент № 1380/2013 по правило се изискват в случаите, когато мерките за опазване засягат кораби на други държави членки, които ловят риба в съответната зона или които, въпреки че не извършват (или все още не извършват) риболов там, имат право да го правят.

4. Изразът „отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза“

41. На последно място, запитващата юрисдикция иска от Съда да изясни израза „отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза“ в член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013. По-специално, националната юрисдикция иска да установи дали този израз означава, че въпросните мерки за опазване сами по себе си трябва да са достатъчни за постигане на целите на съответното законодателство на Съюза, или, напротив, е достатъчно те просто да съдействат за постигането на тези цели.

42. Проблемът, поставен с този въпрос, вероятно е по-скоро терминологичен, отколкото по същество.

¹⁸ Вж. по-специално решения от 24 ноември 1992 г., Poulsen и Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, т. 13) и от 2 декември 1992 г., Комисия/Ирландия (C-280/89, EU:C:1992:481, т. 24).

¹⁹ Вж. също съображение 25 от Регламент № 1380/2013.

43. Струва ми се, че когато една или повече конкретни мерки се предприемат с цел опазване на околната среда, органите рядко могат да бъдат сигурни, че преследваните цели ще бъдат напълно и сигурно постигнати само чрез тези мерки. Всъщност често е трудно ефективността на предвидените мерки да се оценява *ex ante* и повече или по-малко успешният им резултат може да зависи от разнообразни фактори, някои от които не могат да бъдат изцяло контролирани или предвидени. Това е още по-вярно, когато се счита, че действието е необходимо за справяне с явления, причините за които могат да бъдат многобройни, разнообразни и може би дори донякъде спорни от научна гледна точка. Освен това екологичните цели често са дългосрочни и могат да бъдат постигнати само чрез множество мерки, които може да се нуждаят от адаптиране във времето, в зависимост от развитието на ситуацията.

44. Вярно е, че член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 говори и за мерки за опазване, „*необходими*“ за изпълнение на задълженията, произтичащи от екологичното законодателство на Съюза²⁰, което може да създаде впечатлението, че мерките, обхванати от тази разпоредба, са само *абсолютно необходимите* за постигането на заявените цели.

45. Този израз обаче може да се обясни с факта, че член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 изисква от държавите членки да постигнат баланс между две понякога конкуриращи се групи цели: целите на ОПР (посочени в член 39 ДФЕС и в член 2 от Регламент № 1380/2013) и екологичните цели, преследвани от разпоредбите от законодателството на Съюза, към които препраща член 11, параграф 1.

46. Необходимостта държавите членки да провеждат такова балансиране става очевидна, когато бъдат разгледани в съвкупност всички предвидени в член 11, параграф 1 условия за приемането на мерки за опазване. От една страна, въпросната разпоредба предвижда, че мерките трябва да бъдат „*съвместими с целите, определени в член 2 от [този] регламент*“. От друга страна, разпоредбата добавя, че мерките трябва също така да са в състояние да „*отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза, което са предназначени да прилагат*“.

47. С други думи, член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 задължава държавите членки да проверяват пропорционалността на предвидените мерки. Според постоянната съдебна практика²¹ ключов момент в това отношение е проверката дали мерките са *подходящи и необходими* — планирани като мерки, които биха могли да имат положителен и значителен принос — за постигането на екологичните цели, преследвани от член 13, параграф 4 от Директива 2008/56, член 4 от Директива 2009/147 и член 6 от Директива 92/43.

48. Следователно изразът „*отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза*“ в член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 означава, че въпросните мерки за опазване трябва да имат положителен и значителен принос за постигането на екологичните цели, преследвани с цитираните в параграф 1 разпоредби.

²⁰ Курсивът е добавен.

²¹ Съдът последователно е приемал, че принципът на пропорционалност изисква актовете, приети от институциите на ЕС или от държавите членки, когато действат в сферата на законодателството на Съюза, да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, преследвани от разглежданата правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели. Вж. например решение от 14 юни 2017 г., TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458, т. 45 и цитираната съдебна практика).

5. Заключение по първия въпрос

49. В заключение по този въпрос бих искал да подчертая отново, че разглежданите в главното производство мерки попадат, поради самото си естество, в обхвата на член 11 от Регламент № 1380/2013. Несъмнено е, че: i) мерките, разглеждани в главното производство, се считат — най-малкото от Deutscher Naturschutzing — за необходими за изпълнение на задълженията по член 6 от Директива 92/43 и че ii) като забраняват на всички риболовни кораби да използват определени риболовни техники в конкретни защитени зони, тези мерки могат да засегнат риболовните интереси на други държави членки, различни от Германия²².

50. В светлината на изложеното според мен Съдът следва да отговори на първия въпрос в смисъл, че член 11 от Регламент № 1380/2013 не допуска държава членка да приема мерки по отношение на водите под неин суверенитет или юрисдикция, за да изпълни задълженията си, произтичащи от член 6 от Директива 92/43, когато тези мерки засягат риболовни кораби на други държави членки, като забраняват риболова посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи.

Б. По втория въпрос

51. С втория си въпрос запитващата юрисдикция търси отговор на въпроса дали член 11 от Регламент № 1380/2013 не допуска мерки на държава членка по отношение на водите под неин суверенитет или юрисдикция, които са необходими за изпълнение на задълженията ѝ съгласно Директива 2004/35.

52. Този въпрос, както е формулиран от запитващата юрисдикция, изглежда твърде неясен и всъщност не може да му се даде подходящ отговор. Очевидно член 11 от Регламент № 1380/2013 не може да се тълкува в смисъл, че не допуска дадена държава членка да приема по отношение на водите под неин суверенитет или юрисдикция *какви* и *да било* мерки, които според нея може да са необходими за изпълнение на задълженията ѝ съгласно Директива 2004/35.

53. Поради това въпросът трябва да бъде преформулиран. По същество с втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да разбере дали член 11 от Регламент № 1380/2013 не допуска държава членка да предприема по отношение на водите под неин суверенитет или юрисдикция мерки *като разглежданите в главното производство*, дори да счита, че са необходими за изпълнение на задълженията ѝ съгласно Директива 2004/35.

54. В самото начало трябва да призная, че за мен е напълно неясно как мерки като разглежданите в главното производство могат да бъдат считани за необходими на Германия за изпълнение на задълженията, произтичащи от Директива 2004/35.

55. Основният принцип на тази директива е, че оператор, чиято дейност е причинила екологични щети или непосредствената заплаха от такива щети, трябва да бъде държан финансово отговорен, за да бъдат принудени операторите да вземат мерки и да въведат практики за минимизиране на рисковете от екологични щети, което би намалило вероятността за финансова отговорност от тяхна страна. За тази цел Директива 2004/35 предвижда да създаде обща рамка за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети на приемлива за обществото цена²³.

²² Последното обстоятелство бе отново потвърдено от германското правителство в съдебното заседание.

²³ Вж. съображения 2 и 3 от тази директива.

56. Важно е да се подчертае, че в съображение 13 Директивата пояснява, че „не всички видове екологични щети могат да бъдат отстранени чрез механизма на отговорността [въведен с нея]. За да бъде ефективен този механизъм, следва да има един или повече идентифицирани замърсители, щетите следва да бъдат конкретни и измерими и следва да е налице причинна връзка между щетите и идентифицираните замърсители. Следователно отговорността не е подходящ инструмент за справяне с широко разпространени дифузни замърсявания, където е невъзможно да се направи връзка между негативните екологични последици и действията или бездействието на определени индивидуални участници”.

57. При все това типът вреда, която Deutscher Naturschutzring желае да предотврати чрез приемането на мерките, разглеждани в главното производство, изглежда именно широкоразпространена и дифузна по характера си. Доводите на Deutscher Naturschutzring явно се основават на схващането, че всяка употреба на спорните риболовни техники и оборудване неизбежно предизвиква известно увреждане на морската екосистема в защитените зони.

58. В допълнение, произтичащите от разпоредбите на Директива 2004/35 съществени задължения са за икономическите оператори, а не за органите на държавите членки.

59. По този въпрос обаче Deutscher Naturschutzring се позовава на членове 12 и 13 от Директивата, които по същество изискват държавите членки да въведат i) административни процедури, чрез които заинтересованите лица да могат да искат от компетентните органи на държавите членки да предприемат действия съгласно тази директива в случай на екологична щета или непосредствена опасност от такава щета, и ii) процедури за проверка, чрез които тези лица могат да оспорят действието или бездействието на органите. Въпреки това, както става ясно от съображения 24—26, тези процедури следва да се разбират като средства за реализация или прилагане на Директивата. С други думи, обхватът на процедурите остава ограничен до предмета на Директива 2004/35, който съгласно член 1 е да се създаде рамка за екологична отговорност, основаваща се на принципа „замърсителят плаща“.

60. Следователно няма основание членове 12 и 13 от Директива 2004/35 да бъдат тълкувани в смисъл, че задължават държавите членки да създадат система от административни и контролни процедури, които да позволяват на лицата да искат намесата на органите във всяка човешка дейност, която може да окаже някакво въздействие върху околната среда.

61. Също така изпитвам съмнение, че Директива 2004/35 е приложима към настоящия случай на основание член 5, който разрешава на държавите членки при определени обстоятелства да изискват от операторите да предприемат „необходими превантивни мерки“. Превантивни мерки могат да бъдат изисквани само „в отговор на събитие, действие или пропуск, което е създадо *непосредствена* заплахата от екологична щета“²⁴. Нещо повече, както беше посочено по-горе, тази щета трябва да бъде „конкретна и измерима“ и да е по вина на един или повече „идентифицирани замърсители“.

62. Във всички случаи — отделно от въпроса за приложимостта на Директива 2004/35 към положение като това в главното производство — считам, че отговорът на втория преюдициален въпрос се извежда от предложения отговор на първия въпрос. Ако поради самото им естество мерките, разглеждани в главното производство, следва да бъдат отнесени към мерките за защита на морските биологични ресурси по ОПР, то те могат да бъдат приети само ако и когато позволяват правилата на ОПР. В това отношение основната разпоредба е член 11 от Регламент № 1380/2013.

²⁴ Член 2, точка 10 от Директивата (курсивът е добавен).

63. Член 11 от Регламент № 1380/2013 обаче предвижда, че доколкото такива мерки засягат риболовни кораби на други държави членки, само Комисията има право да ги приема. Освен това мерките за опазване, които могат да бъдат приети по член 11, са само необходимите за изпълнение на задължения, предвидени в три конкретни разпоредби на екологичното законодателство на Съюза: член 13, параграф 4 от Директива 2008/56, член 4 от Директива 2009/147 и член 6 от Директива 92/43. В член 11 от Регламент № 1380/2013 не се споменава нито една разпоредба на Директива 2004/35.

64. Както подчертава Комисията, нищо не показва, че такъв списък с правни разпоредби трябва да се разглежда само като насочващ. Напротив, формулировката на член 11 от Регламент № 1380/2013 подсказва, че изброяването е изчерпателно. Всъщност би било странно законодателят на Съюза да посочва само тези три разпоредби (а не други), ако бе възнамерявал да въведе по-обща клауза, уреждаща връзката между ОПР и цялото законодателство на ЕС в областта на околната среда.

65. Освен това по мое мнение член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 не може да се прилага по аналогия към мерки, които изглеждат необходими за изпълнение на други разпоредби на екологичното право на Съюза. Предоставяйки на държавите членки право да действат по изключение в сфера, която попада в изключителната компетентност на Съюза, тази разпоредба е изключение от общото правило и трябва да бъде тълкувана стеснително²⁵.

66. По тези причини съм на мнение, че член 11 от Регламент № 1380/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да предприема по отношение на водите под неин суверенитет или юрисдикция мерки като разглежданите в главното производство, дори да счита, че са необходими за изпълнение на задълженията ѝ съгласно Директива 2004/35.

V. По третия въпрос

67. Тъй като третият въпрос е поставен само при условие че на първия и/или втория въпрос е даде отрицателен отговор, на него не е нужно да се отговаря. В крайна сметка от изложеното е пределно ясно, че мерките, разглеждани в главното производство, попадат поради самото си естество в обхвата на мерките за опазване на морските биологични ресурси по ОПР и следователно на основание член 3, параграф 1, буква г)ДФЕС — в изключителната компетентност на Съюза.

68. Следователно при липсата на изрична разпоредба на законодателството на Съюза, която да разрешава или делегира на държавите членки приемането на такива мерки, те нямат такова правомощие.

IV. Заключение

69. В заключение предлагам на Съда да отговори на поставените от Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн, Германия) преюдициални въпроси по следния начин:

„— член 11 от Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти

²⁵ Фактът, че Съюзът е този, който оправомощава държавите членки да приемат мерките, посочени в член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013, става още по-очевиден, ако текстът на Регламента на немски език се сравни с текста на останалите езици. Докато на немски език изразите са „die Mitgliedstaaten haben das Recht“ (член 11, параграф 1) и „die Mitgliedstaaten [...] zu ermächtigen“ (съображение 25), в текста на английски, испански, френски и италиански, например, изрично е казано, че Съюзът *разрешава* на държавите членки да действат.

(ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета не допуска приемането от държава членка на мерки по отношение на водите под неин суверенитет или юрисдикция, които имат за цел изпълнение на задълженията, произтичащи от член 6 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, когато тези мерки засягат риболовни кораби на други държави членки, като забраняват риболова посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи,

- мерки като забрана на риболова посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи попадат в обхвата на понятието „мерки за опазване“ по смисъла на член 11 от Регламент № 1380/2013,
- изразът „риболовни кораби на други държави членки“ в член 11 от Регламент № 1380/2013 се отнася до кораби, регистрирани в — и поради това плаващи под знамето на — държави членки, различни от тази, която има суверенитет или юрисдикция над съответните води,
- изразът „отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза“ в член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 означава, че въпросните мерки за опазване трябва да имат положителен и значителен принос за постигането на екологичните цели, преследвани с цитираните там разпоредби,
- член 11 от Регламент № 1380/2013 не допуска държава членка да предприема по отношение на водите под неин суверенитет или юрисдикция мерки като разглежданите в главното производство, дори да счита, че са необходими за изпълнение на задълженията ѝ съгласно Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети“.