



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

13 юни 2018 година*

„Преюдициално запитване — Обща политика в областта на рибарството — Регламент (ЕС) № 1380/2013 — Член 11 — Опазване на морските биологични ресурси — Опазване на околната среда — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Изключителна компетентност на Европейския съюз“

По дело C-683/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн, Германия) с акт от 29 ноември 2016 г., постъпил в Съда на 27 декември 2016 г., в рамките на производство по дело

Deutscher Naturschutzring — Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV

срещу

Bundesrepublik Deutschland,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, J. Malenovský (докладчик), M. Safjan, D. Šváby и M. Vilaras, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 22 ноември 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Deutscher Naturschutzring — Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, от R. Nebelsieck и K. Fock, Rechtsanwälte,
- за Bundesamt für Naturschutz, от W. Ewer, Rechtsanwalt,
- за германското правителство, от T. Henze, в качеството на представител,
- за испанското правителство, от S. Jiménez García, в качеството на представител,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

- за португалското правителство, от L. Inez Fernandes и M. Figueiredo, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от F. Moro, M. Morales Puerta и B. Bertelmann, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 януари 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на 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 (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета (ОВ L 354, 2013 г., стр. 22).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Deutscher Naturschutzring — Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV (германско сдружение за опазване на природата — организация, под чиято шапка се намират германските сдружения за опазване на природата и околната среда, наричано по-нататък „Германското сдружение за опазване на природата“) и Bundesamt für Naturschutz (Федерална служба за защита на околната среда, Германия) по повод решението на последната да отхвърли искането на сдружението да я задължи да забрани риболова, използващ достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи, в морските зони, обозначени като „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ и „Pommersche Bucht“.

Правна уредба

Международното право

- 3 Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право, сключена в Монтего Бей на 10 декември 1982 г. (наричана по-нататък „конвенцията от Монтего Бей“), влиза в сила на 16 ноември 1994 г. Тя е одобрена от името на Европейската общност с Решение 98/392/ЕО на Съвета от 23 март 1998 г. (ОВ L 179, 1998 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 4, стр. 103).
- 4 Член 91, параграф 1 от конвенцията от Монтего Бей, озаглавен „Националност на корабите“, гласи следното:

„[...] Корабите притежават националността на държавата, под чието знаме имат право да плават. Между държавата и кораба трябва да съществува реална връзка“.
- 5 Член 94 от конвенцията, озаглавен „Задължения на държавата на знамето“, гласи:

„1. Всяка държава осъществява ефективно своята юрисдикция и упражнява контрол върху корабите под нейно знаме в административната, техническата и социалната сфера.“

2. По-специално, всяка държава:

- a) води корабен регистър, съдържащ имената на корабите под нейното знаме и техните данни, като се изключат онези кораби, които поради малките им размери се изключват от общоприетите международни правила;

[...]“.

Правото на Съюза

Регламент № 1380/2013

6 Съображение 25 от Регламент № 1380/2013 гласи:

„Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7)], Директива 92/43/ЕИО на Съвета [от 21 май 1992 година 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)] и Директива 2008/56/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година 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)] 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 [общата политика в областта на рибарството]. 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“.

7 Член 4 от Регламента, озаглавен „Определения“, гласи в параграф 1, точка 20:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:[...]“

20) „техническа мярка“ означава 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“.

8 Член 6 от посочения регламент, озаглавен „Общи разпоредби“, предвижда в параграф 1:

„За постигането на целите на [общата политика в областта на рибарството] за опазване и устойчива експлоатация на морските биологични ресурси, установени в член 2, Съюзът приема мерките за опазване, изложени в член 7“.

9 Член 7 от същия регламент, озаглавен „Видове мерки за опазване“, гласи:

„1. Мерките за опазване и устойчива експлоатация на морските биологични ресурси могат да включват наред с останалото:

[...]“

и) мерки, необходими за спазване на задълженията, произтичащи от екологичното законодателство на Съюза, приети съгласно член 11;

й) технически мерки по параграф 2.

2. Техническите мерки могат да включват наред с останалото:

[...]

в) ограничения или забрана на употребата на някои риболовни уреди и на риболовните дейности в определени райони или периоди;

[...]

д) конкретни мерки за намаляване на отрицателното въздействие на риболовните дейности върху морското биологично разнообразие и морските екосистеми, включително мерки за избягване и намаляване, доколкото е възможно, на нежелания улов“.

10 Член 11 от Регламент № 1380/2013, озаглавен „Мерки за опазване, необходими за спазване на задълженията, произтичащи от екологичното законодателство на Съюза“, гласи в параграфи 1 и 2:

„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*“.

11 Член 18 от Регламента, озаглавен „Регионално сътрудничество относно мерките за опазване“, предвижда в параграф 1:

„Когато по отношение на мерките за опазване, приложими към определена географска зона, [...] в случаите, предвидени в член 11 [...], на Комисията е предоставено правомощието да приема мерки чрез делегирани актове или актове за изпълнение, държавите членки с пряк управленски интерес, засегнати от тези мерки, могат в рамките на срок, който се посочва в съответната мярка за опазване и/или многогодишния план, да постигнат съгласие да представят съвместни препоръки, предназначени за постигане на целите на съответните мерки на Съюза за опазване, на многогодишните планове или на специалните планове за разтоварване. [...]“.

Директива 92/43

- 12 Петнадесето съображение на Директива 92/43, изменена с Директива 2006/105/ЕО на Съвета от 20 ноември 2006 г. (ОВ L 363, 2006 г., стр. 368; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18, стр.), гласи:

„като има предвид, че се изисква обща система за опазване на определени видове от флората и фауната в допълнение към Директива 79/409/ЕИО [на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, 1979 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77)], като има предвид, че следва да се предвидят разпоредби за управлението на мерките, свързани с определени видове, ако това е оправдано предвид състоянието на запазване, включително забраната на определени начини на ловене или убиване, като се предвиди възможността за дерогации при определени условия“.

- 13 Член 3, параграф 1, първа алинея от Директивата гласи:

„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“.

- 14 Съгласно член 4, параграф 4 от въпросната директива:

„Ако дадена територия е приета като територия от значение за Общността съгласно процедурата на параграф 2, съответната държава членка я определя за специална защитена зона във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, като установява приоритетите според важността на тези територии за опазване или възстановяване в благоприятно конзервационно състояние на тип естествено местообитание от приложение I или на вид от приложение II и за кохерентността на мрежата „Натура 2000“ и в светлината на застрашеността на тези територии от увреждане или унищожаване“.

- 15 Член 6, параграф 2 от същата директива предвижда:

„Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания 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“.

Директива 2004/35/ЕО

- 16 Член 1 от 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 (ОВ L 143, 2004 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168), озаглавен „Предмет“, предвижда:

„Целта на настоящата директива е да се създаде рамка за екологична отговорност, основаваща се на принципа „замърсителят плаща“, за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети“.

Директива 79/409

17 Член 3, параграф 2, буква а) от Директива 79/409 гласи:

„Опазването, поддържането и възстановяването на биотопите и местообитанията включват основно следните мерки:

а) създаване на защитени територии“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 18 На 15 септември 2005 г. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Федерално министерство на околната среда, опазването на природата и ядрената безопасност, Германия) приема в приложение на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 79/409 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht“ (Правилник за създаване на защитената природна зона „Pommersche Bucht“) (BGBl. 2005 I, стр. 2778.). В правилника е предвидено, че в намиращата се в Балтийско море зона се забраняват всякакви действия, които могат да доведат до унищожаването, влошаването, изменението или дълготрайното обезпокояване в защитената природна зона. Професионалният морски риболов обаче е изрично изключен от тази забрана.
- 19 На 12 ноември 2007 г. Комисията приема Решение 2008/23/ЕО за приемане съгласно Директива 92/43 на първи актуализиран списък с обекти от значение за Общността в Атлантическия биогеографски район (ОВ L 12, 2008 г., стр. 1), според което зоната „Sylter Außenriff“, намираща се в Северно море, е добавена към този списък.
- 20 На 13 ноември 2007 г. Комисията приема Решение 2008/25/ЕО за приемане съгласно Директива 92/43 на първи актуализиран списък с обекти от значение за Общността в Континенталния биогеографски район (ОВ L 12, 2008 г., стр. 383), според което зоната „Pommersche Bucht mit Oderbank“, намираща се в Балтийско море, е добавена към този списък.
- 21 До момента Федерална република Германия нито е обозначила тези зони като специални защитени зони на основание член 4, параграф 4 от Директива 92/43, нито е приела мерки по съхраняване.
- 22 Всичките три засегнати зони се намират във води, които попадат в изключителната икономическа зона на Германия. Морският риболов в тях се упражнява посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи, което засяга рифовете, както и плитчините, а също така води до нежелания улов на морски свине (муткури) и морски птици.
- 23 На 30 юли 2014 г. Германското сдружение за опазване на природата подава във Федералната служба за защита на околната среда искане да се забранят техники за морски риболов, използващи достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи, в зоните „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ и „Pommersche Bucht“, тъй като използването на тези техники е несъвместимо с член 6, параграф 2 от Директива 92/43. Освен това забраната представлявала необходима мярка за прекратяване и за отстраняване по смисъла на член 2, точки 10 и 11 от Директива 2004/35, която компетентните органи били длъжни да предприемат съгласно член 5, параграф 3, член 6, параграф 2 и член 12 от Директивата.
- 24 С решение от 29 октомври 2014 г. на Федералната служба за защита на околната среда искането на Германското сдружение за опазване на природата е отхвърлено. Това решение е потвърдено с решение на същата служба от 19 декември 2014 г.

- 25 В резултат на това Германското сдружение за опазване на природата подава жалба срещу въпросното решение за отказ пред Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн, Германия).
- 26 В защитата си Федералната служба за защита на околната среда поддържа, че не може да приеме исканите от Сдружението за опазване на природата мерки, тъй като съгласно член 3, параграф 1, буква г) ДФЕС става въпрос за изключителна компетентност на Съюза. Безспорно член 11 от Регламент № 1380/2013 позволявал на държавите членки да приемат някои мерки за опазване, но при положение че подобни мерки могат да засегнат риболовните кораби на другите държави членки, тези мерки можели да бъдат приети, според същия член, единствено от Комисията.
- 27 Като приема, че жалбата може да е основателна само ако Федерална република Германия, а не Комисията, може да приеме исканите от жалбоподателя мерки, Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) 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 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:

- а) 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] по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологични щети?
- 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) ДФЕС приемането на посочените по-горе мерки от държавата членка?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

По допустимостта

- 28 Федералната служба за защита на околната среда поддържа, че първият въпрос е недопустим, тъй като се позовава на член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013, докато спрямо посочените от запитващата юрисдикция мерки бил приложим само член 11, параграф 2 и сл. от Регламента.
- 29 Във връзка с това следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 12 октомври 2010 г., *Rosenblatt*, C-45/09, EU:C:2010:601, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 30 В настоящия случай обаче изложените от Федералната служба за защита на околната среда доводи нямат за цел да докажат, че поисканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, че повдигнатият проблем е от хипотетично естество или че Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси, а представляват становище относно тълкуването на разпоредбите на различните параграфи на член 11 от Регламент № 1380/2013, което тълкуване Съдът е приканен да даде.
- 31 При тези обстоятелства не се налага първият въпрос да бъде обявен за недопустим.

По съществуване

- 32 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 11 от Регламент № 1380/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска дадена държава членка да приеме във водите под неин суверенитет или юрисдикция мерките, които са необходими за изпълнение на задълженията ѝ съгласно член 6 от Директива 92/43, които засягат риболовните кораби на другите държави членки и които изцяло забраняват професионалния морски риболов посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи в зоните от „Натура 2000“.
- 33 В началото следва да се припомни, че съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 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, член 4 от Директива 2009/147 или член 6 от Директива 92/43, при условие че тези мерки са съвместими с целите, определени в член 2 от Регламента, 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.

- 34 По отношение най-напред на задълженията в тежест на държавите членки в член 6 от Директива 92/43, на които приемането на посочените от запитващата юрисдикция мерки цели да отговори, от текста на член 6 става ясно, че за държавите членки те се изразяват във вземането на „подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания 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“.
- 35 Като се има предвид, че запитващата юрисдикция формулира въпроса си, констатирайки, че разглежданите в главното производство мерки целят да изпълнят задълженията, произтичащи от тази разпоредба, Съдът не следва да се произнася в това отношение.
- 36 По-нататък запитващата юрисдикция посочва, че въпросът ѝ се отнася по-специално до тълкуването на три понятия, употребени в член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013, а именно, първо, на „мерки за опазване“, второ, на „[мерки, които] отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза“, и трето, на „риболовните кораби на други държави членки“. Ето защо Съдът следва да уточни всяко от тези понятия.
- 37 По отношение, на първо място, на понятието „мерки за опазване“, се налага констатацията, че термините, употребени в член 11 от Регламента, не позволяват да се определи обхватът на това понятие. За целите на тълкуването на параграф 1 от този член обаче трябва да се вземе предвид не само текстът на тази разпоредба, но и контекстът ѝ и преследваната от нея цел (вж. в този смисъл решение от 5 април 2011 г., *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, т. 25).
- 38 Контекстът, в който се вписва член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013, обаче се характеризира с факта, че посочените в член 7, параграф 1 от Регламента мерки за опазване включват техническите мерки, посочени в член 7, параграф 2 от въпросния регламент, сред които в буква в) са включени мерките относно „ограничения или забрана на употребата на някои риболовни уреди и на риболовните дейности в определени райони или периоди“.
- 39 Като се има предвид това определение, мерки като посочените от запитващата юрисдикция, състоящи се в забраната на риболов посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи във водите на Съюза, могат да представляват мерки за опазване по смисъла на член 7, параграф 2, буква в) от Регламент № 1380/2013 и следователно да попаднат в обхвата на член 11, параграф 1 от последния.
- 40 Преследваната с член 11, параграф 1 цел потвърждава този извод.
- 41 Всъщност, както става ясно от съображение 25 и от самия текст на член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013, целта, която прозира зад тази разпоредба, е да се позволи на дадена държава членка, при условие основно да не се засягат риболовните кораби на другите държави членки, да приеме необходимите мерки, за да изпълни задълженията, произтичащи по-специално по силата на член 6 от Директива 92/43.
- 42 Сред мерките, които обаче дадена държава членка може да трябва да приеме, за да изпълни задълженията, произтичащи по силата на посочения член 6, са, както е посочено в петнадесето съображение от Директива 92/43, забраната на някои начини на ловене или убиване с цел защитата на определени видове, по-специално на морската фауна.
- 43 Действително Германското сдружение за опазване на природата и португалското правителство поддържат, че понятието „мерки за опазване“ има предвид само мерките, преследващи цел, свързана с общата политика в областта на рибарството, докато посочените мерки за опазване имали по-широк обхват, тъй като са приети с оглед на опазването на околната среда.

- 44 Както обаче посочва генералният адвокат в точка 23 от заключението си, фактът, че мерки, забраняващи използването на определени риболовни съоръжения и техники, засягат и видове, различни от тези, които са предмет на риболов, не е достатъчен, за да отпаднат тези мерки от приложното поле на въпросната политика.
- 45 Всъщност доводите в противен смисъл не устояват на прегледа на термините и структурата на членове 7 и 11 от Регламент № 1380/2013, чиято валидност не е оспорена. Така тези членове не съдържат никакво изключване по отношение приемането на мерки, ограничаващи разрешените риболовни техники с оглед на опазването на околната среда. Напротив, член 7, параграф 1, буква г) и параграф 2, буква д) от Регламента изрично предвиждат приемането на мерки за опазване, които насърчават риболовни практики със слабо въздействие върху морската екосистема, а в по-широк смисъл, приемането на конкретни мерки за намаляване на отрицателното въздействие на риболовните дейности върху морското биологично разнообразие и морските екосистеми.
- 46 По отношение, на второ място, на понятието „[мерки, които] отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза“, безспорно на пръв поглед употребата на глагола „отговарят“ би могла да се схваща като израз на задължението, що се отнася до въпросните мерки, да позволят сами по себе си да се изпълни целта, преследвана от съответното законодателство.
- 47 Трябва обаче да се посочи, че съгласно член 3, параграф 1 от Директива 92/43 единната европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, предвидена в тази директива, към която препращат термините „зони от Натура 2000“, използвани от запитващата юрисдикция, цели да се даде 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.
- 48 Предвид естеството на тази цел и включването на тези местообитания в сложни екосистеми, дадена мярка за опазване може най-общо да допринесе да се отговори на посочените цели само в съчетание с други мерки, без да може сама по себе си да е достатъчна да им отговори. Следователно тълкуването на член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 като разрешаващо единствено приемането на мерки, които, взети поотделно, биха били достатъчни, за да отговорят на посочената цел, би лишило тази разпоредба от полезното ѝ действие.
- 49 Освен това следва да се посочи в по-широк смисъл, че според постоянната съдебна практика, за да издържи теста за пропорционалност, дадена мярка трябва да е от естество да допринесе за преследваната цел, а не непременно да я постигне сама по себе си (вж. по аналогия решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 92).
- 50 Следователно понятието „[мерки, които] отговарят на целите на съответното законодателство на Съюза“ трябва да се разбира в смисъл, че включва приетите от дадена държава мерки, които само насърчават изпълнението на целите, уточнени в съответното законодателство на Съюза.
- 51 Мерки като посочените от запитващата юрисдикция, които изцяло забраняват професионалния морски риболов посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи, могат обаче да насърчат запазването или, където е подходящо, възстановяването на тези типове естествени местообитания и местообитанията на морските видове, живеещи в засегнатите зони, и следователно попадат в обхвата на член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013.
- 52 По отношение, на трето място, на понятието „риболовните кораби на други държави членки“, текстът на член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 не съдържа никакво уточнение във връзка със съставните елементи на това понятие.

- 53 От член 91, параграф 1 и член 94, параграф 1 от Конвенцията от Монтего Бей обаче следва, че Съюзът е длъжен да спазва това, че корабите притежават националността на държавата, под чието знаме имат право да плават, и че всяка държава осъществява ефективно своята юрисдикция и упражнява контрол върху корабите под нейно знаме.
- 54 От това следва, че понятието „риболовните кораби на други държави членки“, употребено в член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013, трябва да се разбира като отнасящо се изключително до корабите, плаващи под знамето на държава членка, различна от тази, която упражнява суверенитета или юрисдикцията си върху съответната зона, и че на това основание те се подчиняват на ефективната юрисдикция и на ефективния контрол на държавата членка, под чийто флаг плават.
- 55 Доколкото запитващата юрисдикция обаче сама е констатирала, както става ясно от формулировката на въпроса ѝ, че мерките, които посочва, засягат подобни кораби, тези мерки не могат да отговорят на изискванията на член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 и следователно не могат да се приемат едностранно на това основание от дадена държава членка.
- 56 От всички изложени по-горе съображения следва, че член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска дадена държава членка да приеме във водите под неин суверенитет или юрисдикция мерките, които са необходими за изпълнение на задълженията ѝ съгласно член 6 от Директива 92/43 и които изцяло забраняват професионалния морски риболов посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи в зоните от „Натура 2000“, при положение че подобни мерки засягат риболовните кораби на другите държави членки.

По втория въпрос

- 57 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 11 от Регламент № 1380/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приемането от дадена държава членка на мерки като разглежданите в главното производство, във водите под неин суверенитет или юрисдикция, които са ѝ необходими, за да изпълни задълженията си, произтичащи от Директива 2004/35.
- 58 В това отношение от член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 следва, че оправомощаването, което тази разпоредба установява, се ограничава до мерките, които са необходими на държавите членки, за да изпълнят задълженията, съдържащи се в три конкретни разпоредби на законодателството на Съюза в областта на околната среда, а именно член 13, параграф 4 от Директива 2008/56, член 4 от Директива 2009/147 и член 6 от Директива 92/43.
- 59 Така в член 11, параграф 1 не се посочва Директива 2004/35, а текстът ѝ не съдържа никаква индикация, въз основа на която да се направи предположението, че списъкът с разпоредбите на правото на Съюза, на които се позовава разпоредбата, не е изчерпателен.
- 60 От друга страна, тъй като въпросният член 11, параграф 1 установява изключение от общото правило, посочено в член 6 от Регламент № 1380/2013, според което компетентността за приемане на мерките за опазване е на Съюза, разпоредбите му трябва да се тълкуват стриктно (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2015 г., Zh. и O., C-554/13, EU:C:2015:377, т. 42).
- 61 Следователно, ако законодателят е искал да установи оправомощаване за приемането на мерки за опазване, които са необходими, за да позволят на дадена държава членка да изпълни задълженията си, произтичащи от Директива 2004/35, той е трябвало да посочи това изрично.

- 62 От това следва, че член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приемането от дадена държава членка на мерки като разглежданите в главното производство, във водите под неин суверенитет или юрисдикция, които са необходими, за да ѝ позволят да изпълни задълженията си, произтичащи от Директива 2004/35.

По третия въпрос

- 63 Предвид факта, че третият въпрос е поставен само в хипотезата, в която на първия и втория въпрос се даде отрицателен отговор, не следва да му се отговаря.

По съдебните разноски

- 64 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

- 1) Член 11, параграф 1 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 (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска дадена държава членка да приеме във водите под неин суверенитет или юрисдикция мерките, които са необходими за изпълнение на задълженията ѝ съгласно 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, и които изцяло забраняват професионалния морски риболов посредством достигащи дъното риболовни съоръжения и закотвени мрежи в зоните от „Натура 2000“, при положение че подобни мерки засягат риболовните кораби на другите държави членки.
- 2) Член 11, параграф 1 от Регламент № 1380/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приемането от дадена държава членка на мерки като разглежданите в главното производство, във водите под неин суверенитет или юрисдикция, които са ѝ необходими, за да изпълни задълженията си, произтичащи от 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.

Подписи