



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

13. juni 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles fiskeripolitik – forordning (EU) nr. 1380/2013 – artikel 11 – bevarelse af havets biologiske ressourcer – miljøbeskyttelse – bevaring af naturlige levesteder samt vilde dyr og planter – Den Europæiske Unions enekompetence«

I sag C-683/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) ved afgørelse af 29. november 2016, indgået til Domstolen den 27. december 2016, i sagen

Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský (refererende dommer), M. Safjan, D. Šváby og M. Vilaras,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. november 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV ved Rechtsanwälte R. Nebelsieck og K. Fock,
- Bundesamt für Naturschutz ved Rechtsanwalt W. Ewer,
- den tyske regering ved T. Henze, som befuldmægtiget,
- den spanske regering ved S. Jiménez García, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

* Processprog: tysk.

- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes og M. Figueiredo, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved F. Moro, M. Morales Puerta og B. Bertelmann, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. januar 2018, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT 2013, L 354, s. 22).
- 2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, (paraplyorganisation for tyske natur- og miljøbeskyttelsesforeninger, herefter »Deutscher Naturschutzring«) og Bundesamt für Naturschutz (forbundsstyrelsen for miljøbeskyttelse, Tyskland, herefter »forbundsstyrelsen for miljøbeskyttelse«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at give afslag på anmodningen fra Deutscher Naturschutzring om at forpligte forbundsstyrelsen til at forbyde fiskeri med anvendelse af bundberørende fiskeredskaber og bundsat garn i de havområder, der benævnes »Sylter Außenriff«, »Pommersche Bucht mit Oderbank« og »Pommersche Bucht«.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 De Forenede Nationers havretskonvention, undertegnet i Montego Bay den 10. december 1982 (herefter »Montego Bay-konventionen«), trådte i kraft den 16. november 1994. Den blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23. marts 1998 (EFT 1998, L 179, s. 1).
- 4 Montego Bay-konventionens artikel 91, stk. 1, med overskriften »Skibes nationalitet« har følgende ordlyd:

»[...] Skibe har den stats nationalitet, hvis flag de er berettiget til at føre. Der skal være en ægte forbindelse mellem staten og skibet.«
- 5 Konventionens artikel 94 med overskriften »Flagstatens pligter« fastslår:

»1. Enhver stat skal effektivt udøve sin jurisdiktion og kontrol i administrative, tekniske og sociale anliggender over skibe, som fører dens flag.

2. I særdeleshed skal enhver stat:

a) føre et skibsregister, som indeholder navne på og detaljerede oplysninger om skibe, som fører dens flag, bortset fra sådanne, som på grund af deres ringe størrelse er undtaget fra almindeligt anerkendte internationale regler

[...]«

EU-retten

Forordning nr. 1380/2013

- 6 25. betragtning til forordning nr. 1380/2013 er affattet således:

»Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF [af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7)], Rådets direktiv 92/43/EØF [af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7)] og [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2008/56/EF [af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (»havstrategi«-rammedirektivet) (EUT 2008, L 164, s. 19)] pålægger medlemsstaterne visse forpligtelser med hensyn til henholdsvis særligt beskyttede områder, særlige bevarelsesområder og beskyttede havområder. Sådanne foranstaltninger kan kræve vedtagelse af foranstaltninger, der er omfattet af den fælles fiskeripolitik. Det er derfor hensigtsmæssigt at bemyndige medlemsstaterne til for farvande, der hører under deres højhedsområde og jurisdiktion, at vedtage sådanne bevarelsesforanstaltninger, der er nødvendige for, at de kan opfylde deres forpligtelser i henhold til disse EU-retsakter, når sådanne foranstaltninger ikke berører andre medlemsstaters fiskeriinteresser. Når sådanne foranstaltninger kan berøre andre medlemsstaters fiskeriinteresser, tillægges beføjelsen til at vedtage sådanne foranstaltninger Kommissionen, og der bør gøres brug af regionalt samarbejde mellem de berørte medlemsstater.«

- 7 Forordningens artikel 4 med overskriften »Definitioner« bestemmer i stk. 1, nr. 20):

»I denne forordning forstås ved:[...]

20) »teknisk foranstaltning«: en foranstaltning, der regulerer fangsternes sammensætning efter art og størrelse og fiskeriets indvirkning på økosystemkomponenterne gennem fastsættelse af betingelser for fiskeredskabers anvendelse og struktur og begrænsning af adgangen til fiskeriområder.«

- 8 Nævnte forordnings artikel 6 med overskriften »Almindelige bestemmelser« fastsætter i stk. 1:

»Med henblik på at nå den fælles fiskeripolitiks mål for så vidt angår bevarelse og bæredygtig udnyttelse af havets biologiske ressourcer, jf. artikel 2, vedtager Unionen bevarelsesforanstaltninger, jf. artikel 7.«

- 9 Samme forordnings artikel 7 med overskriften »Typer af bevarelsesforanstaltninger« fastsætter:

»1. Foranstaltninger til bevarelse og bæredygtig udnyttelse af havets biologiske ressourcer kan bestå i bl.a.,

[...]

i) foranstaltninger med henblik på overholdelse af forpligtelserne i Unionens miljølovgivning vedtaget i overensstemmelse med artikel 11

j) tekniske foranstaltninger som omhandlet i stk. 2.

2. Tekniske foranstaltninger kan bl.a. omfatte følgende:

[...]

c) begrænsninger i eller forbud mod anvendelsen af visse fiskeredskaber og fiskeriaktiviteter i bestemte områder eller perioder

[...]

- e) specifikke foranstaltninger til at mindske fiskeriets negative indvirkning på den marine biodiversitet og marine økosystemer, herunder foranstaltninger til at undgå og i videst mulig udstrækning reducere uønskede fangster.«
- 10 Artikel 11 i forordning nr. 1380/2013 med overskriften »Bevarelsesforanstaltninger med henblik på overholdelse af forpligtelserne i Unionens miljølovgivning« bestemmer i stk. 1 og 2:
- »1. Medlemsstaterne er beføjede til at vedtage bevarelsesforanstaltninger, der ikke berører andre medlemsstaters fiskerfartøjer, som finder anvendelse på farvande, der hører under deres højhedsområde eller jurisdiktion og er nødvendige for at leve op til deres forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 4, i direktiv 2008/56/EF, artikel 4 i direktiv 2009/147/EF eller artikel 6 i direktiv 92/43/EØF, under forudsætning af, at disse foranstaltninger er forenelige med målsætningerne i artikel 2, opfylder målsætningerne for den relevante EU-lovgivning, som de har til formål at gennemføre, og ikke er mindst lige så stringente som foranstaltninger efter EU-retten.
2. Hvis en medlemsstat (»den medlemsstat, der tager initiativet«) finder, at der er behov for at vedtage foranstaltninger med henblik på at overholde de i stk. 1 omhandlede forpligtelser, og andre medlemsstater har en direkte forvaltningsmæssig interesse i det fiskeri, der vil blive berørt af disse foranstaltninger, skal Kommissionen have beføjelse til efter anmodning at vedtage sådanne foranstaltninger, ved delegerede retsakter i henhold til artikel 46. Med henblik herpå finder artikel 18, stk. 1-4 og [...] 6, tilsvarende anvendelse.«
- 11 Forordningens artikel 18 med overskriften »Regionalt samarbejde om bevarelsesforanstaltninger« fastsætter i stk. 1:
- »Hvis Kommissionen er blevet tildelt beføjelser, [...] i tilfælde fastsat i artikel 11 [...], til at vedtage foranstaltninger ved hjælp af delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter for så vidt angår en EU-bevarelsesforanstaltning, der finder anvendelse på et relevant geografisk område, kan medlemsstater med en direkte forvaltningsmæssig interesse, der berøres af disse foranstaltninger inden for en frist, der fastlægges i den relevante bevarelsesforanstaltning og/eller flerårige plan, blive enige om at forelægge fælles henstillinger med sigte på at nå målene i de relevante EU-bevarelsesforanstaltninger, flerårige planer eller de specifikke planer for udsmid. [...]«

Direktiv 92/43

- 12 15. betragtning til direktiv 92/43, som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20. november 2006 (EUT 2006, L 363, s. 368), er affattet således:
- »[D]er er som supplement til [Rådets] direktiv 79/409/EØF [af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1)] behov for en generel beskyttelsesordning for visse arter af planter og dyr; der må fastsættes forvaltningsforanstaltninger for visse arter, hvis deres bevaringsstatus gør det berettiget, herunder indførelse af forbud mod visse fangst- og drabsmetoder samtidig med, at der tages højde for muligheden for fravigelser på visse betingelser.«
- 13 Dette direktivs artikel 3, stk. 1, første afsnit, bestemmer:
- »Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen »Natura 2000«. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.«

14 Direktivets artikel 4, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.«

15 Samme direktivs artikel 6, stk. 2, fastsætter:

»Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.«

Direktiv 2004/35/EF

16 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT 2004, L 143, s. 56) med overskriften »Formål« fastsætter:

»Formålet med dette direktiv er at opstille rammebestemmelser om miljøansvar, der bygger på princippet om, at forureneren betaler, med henblik på at forebygge og afhjælpe miljøskader.«

Direktiv 79/409

17 Artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 79/409 bestemmer:

»Beskyttelse, opretholdelse og genskabelse af biotoper og levesteder omfatter i første række følgende foranstaltninger:

a) oprettelse af beskyttede områder.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Den 15. september 2005 vedtog Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse og nuklear sikkerhed, Tyskland) i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 79/409 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes »Pommersche Bucht« (bekendtgørelse om fastlæggelse af naturbeskyttelsesområdet »Pommersche Bucht«) (BGBl. 2005 I, s. 2778). Bekendtgørelsen fastsætter, at i dette område af Østersøen er enhver handling, som kan medføre, at naturbeskyttelsesområdet ødelægges, forringes, ændres eller varigt forstyrres, forbudt. Erhvervsfiskeri er imidlertid udtrykkeligt undtaget dette forbud.

19 Den 12. november 2007 vedtog Kommissionen beslutning 2008/23/EF om vedtagelse af den første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til direktiv 92/43 (EUT 2008, L 12, s. 1), hvoraf fremgår, at området »Sylter Außenriff« i Nordsøen er blevet føjet til denne liste.

- 20 Den 13. november 2007 vedtog Kommissionen beslutning 2008/25/EF om vedtagelse af første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område i henhold til direktiv 92/43 (EUT 2008, L 12, s. 383), hvoraf fremgår, at området »Pommersche Bucht mit Oderbank« i Østersøen er blevet føjet til denne liste.
- 21 På dette tidspunkt havde Forbundsrepublikken Tyskland hverken udpeget disse områder som særligt beskyttede områder i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 92/43 eller vedtaget bevarelsesforanstaltninger.
- 22 De tre omhandlede områder befinder sig alle i de farvande, der er omfattet af den tyske eksklusive økonomiske zone. Havfiskeri praktiseres her med bundberørende fiskeredskaber og bundsat garn, der fører til forringelse af rev og sandbanker og desuden fører til bifangst af marsvin og havfugle.
- 23 Den 30. juli 2014 anmodede Deutscher Naturschutzing forbundsstyrelsen for miljøbeskyttelse om at forbyde havfiskeri efter bundberørende metoder og anvendelse af bundsat garn i områderne »Sylter Außenriff« »Pommersche Bucht mit Oderbank« og »Pommersche Bucht« under henvisning til, at disse fangstteknikker ikke var forenelige med artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43. Dette forbud var endvidere en nødvendig forebyggende og afhjælpende foranstaltning som omhandlet i artikel 2, nr. 10) og 11), i direktiv 2004/35, som de kompetente myndigheder i henhold til dette direktivs artikel 5, stk. 3, artikel 6, stk. 2, og artikel 12 er forpligtede til at træffe.
- 24 Ved afgørelse af 29. oktober 2014 gav forbundsstyrelsen for miljøbeskyttelse afslag på Deutscher Naturschutzrings anmodning. Ved afgørelse af 19. december 2014 gav samme styrelse ikke Deutscher Naturschutzing medhold i organisationens administrative klage.
- 25 Deutscher Naturschutzing anlagde derefter sag til prøvelse af nævnte klageafgørelse ved Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland).
- 26 Forbundsstyrelsen for miljøbeskyttelse har gjort gældende, at den af kompetencemæssige grunde ikke kunne vedtage de af Deutscher Naturschutzing ønskede foranstaltninger, da denne kompetence i henhold til artikel 3, stk. 1, litra d), TEUF henhører under Unionens enekompetence. Artikel 11 i forordning nr. 1380/2013 giver ganske vist medlemsstaterne mulighed for at vedtage visse bevarelsesforanstaltninger, men når sådanne foranstaltninger kan berøre andre medlemsstaters fiskerfartøjer, kan disse foranstaltninger ifølge samme artikel kun træffes af Kommissionen.
- 27 Da Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln) er af den opfattelse, at sagsøgeren kun kan gives medhold, hvis Forbundsrepublikken Tyskland og ikke Kommissionen kan vedtage de af sagsøgeren ønskede foranstaltninger, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 11 i [forordning nr. 1380/2013] fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats foranstaltninger for farvande, der hører under dennes højhedsområde og jurisdiktion, der er nødvendige for at opfylde medlemsstatens forpligtelser i henhold til artikel 6 i [direktiv 92/43], som har indvirkning på fiskerfartøjer fra andre medlemsstater, og hvormed der indføres et omfattende forbud mod erhvervsfiskeri i Natura 2000-områder med bundberørende fiskeredskaber og bundsat garn (»hildings- og indfiltringsgarn«)?
- Navnlig ønskes følgende oplyst:
- a) Skal artikel 11 i [forordning nr. 1380/2013] fortolkes således, at forbuddet mod de i det første spørgsmål nævnte fangstmetoder er omfattet af begrebet »bevarelsesforanstaltninger«?
- b) Skal artikel 11 i [forordning nr. 1380/2013] fortolkes således, at begrebet »andre medlemsstaters fiskerfartøjer« også omfatter de fiskerfartøjer fra en anden medlemsstat, som sejler under medlemsstaten Forbundsrepublikken Tysklands flag?

- c) Skal artikel 11 i [forordning nr. 1380/2013] fortolkes således, at udtrykket »opfylder målsætningerne for den relevante EU-lovgivning« også omfatter sådanne foranstaltninger vedtaget af medlemsstaten, som blot fremmer de målsætninger, der er nævnt i den nævnte EU-lovgivning?
- 2) Skal artikel 11 i [forordning nr. 1380/2013] fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats foranstaltninger for farvande, der hører under dennes højhedsområde eller jurisdiktion, der er nødvendige for at leve op til medlemsstatens forpligtelser i henhold til [direktiv 2004/35]?
- 3) Såfremt det første og det andet præjudicielle spørgsmål besvares alternativt eller kumulativt benægtende: Er [Unionens] enekompetence på området for bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik i henhold til artikel 3, stk. 1, litra d), [TEUF] til hinder for, at medlemsstaten kan vedtage de førnævnte foranstaltninger?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

Om formaliteten

- 28 Forbundsstyrelsen for miljøbeskyttelse har gjort gældende, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi det henviser til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013, mens det kun er denne forordnings artikel 11, stk. 2 ff., der finder anvendelse på foranstaltninger som de af den forelæggende ret nævnte.
- 29 I denne henseende bemærkes, at der ifølge fast retspraksis er formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, der er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 12.10.2010, Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 I den foreliggende sag går forbundsstyrelsen for miljøbeskyttelses argumentation imidlertid ikke ud på at godtgøre, at den ønskede fortolkning af EU-retten savnede enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, at det rejste problem var af hypotetisk karakter, eller at Domstolen ikke rådede over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål, men udgør en stillingtagen til den fortolkning af bestemmelserne i de forskellige stykker i artikel 11 i forordning nr. 1380/2013, som Domstolen anmodes om.
- 31 Under disse omstændigheder skal det første spørgsmål ikke afvises fra realitetsbehandling.

Om realiteten

- 32 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 11 i forordning nr. 1380/2013 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat vedtager foranstaltninger for farvande, der hører under dennes højhedsområde og jurisdiktion, der er nødvendige for at opfylde medlemsstatens forpligtelser i henhold til artikel 6 i direktiv 92/43, som har indvirkning på fiskerfartøjer fra andre medlemsstater, og hvormed der indføres et omfattende forbud mod erhvervsfiskeri i Natura 2000-områder med bundberørende fiskeredskaber og bundsat garn.
- 33 Indledningsvis bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013 er beføjede til at vedtage bevarelsesforanstaltninger, der ikke berører andre medlemsstaters fiskerfartøjer, som finder anvendelse på farvande, der hører under deres højhedsområde eller jurisdiktion og er nødvendige for at leve op til deres forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 4, i direktiv 2008/56, artikel 4 i direktiv 2009/147 eller artikel 6 i direktiv 92/43, under forudsætning af, at disse foranstaltninger er forenelige med målsætningerne i forordningens artikel 2, opfylder målsætningerne for den relevante EU-lovgivning, som de har til formål at gennemføre, og ikke er mindst lige så stringente som foranstaltninger efter EU-retten.
- 34 Hvad først angår de forpligtelser, der i henhold til artikel 6 i direktiv 92/43 påhviler medlemsstaterne, som er de forpligtelser, som vedtagelsen af de af den forelæggende ret nævnte foranstaltninger har til formål at opfylde, følger det af ordlyden af denne artikel 6, at disse for medlemsstaterne består i at træffe »passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger«.
- 35 Eftersom den forelæggende ret har formuleret sit spørgsmål med konstateringen af, at de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger har til formål at opfylde de forpligtelser, der følger af denne bestemmelse, skal Domstolen ikke udtale sig herom.
- 36 Den forelæggende ret har dernæst anført, at dens spørgsmål »særligt« vedrører fortolkningen af tre begreber, der anvendes i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013, nemlig for det første »bevarelsesforanstaltninger«, for det andet »foranstaltninger, der opfylder målsætningerne for den relevante EU-lovgivning«, og for det tredje »fiskerfartøjer fra andre medlemsstater«. Domstolen skal derfor præcisere hvert af disse begreber.
- 37 Hvad for det første angår begrebet »bevarelsesforanstaltninger« skal det fastslås, at den i denne forordnings artikel 11 anvendte formulering ikke gør det muligt at bestemme rækkevidden af dette begreb. Med henblik på fortolkningen af denne artikels stk. 1 skal der imidlertid ikke kun tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, den indgår i, og det formål, som den forfølger (jf. i denne retning dom af 5.4.2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, præmis 25).
- 38 Den sammenhæng, hvori artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013 indgår, er karakteriseret ved den omstændighed, at de i denne forordnings artikel 7, stk. 1, fastsatte bevarelsesforanstaltninger omfatter de i nævnte forordnings artikel 7, stk. 2, tekniske foranstaltninger, herunder i litra c), foranstaltningerne vedrørende »begrænsninger i eller forbud mod anvendelsen af visse fiskeredskaber og fiskeriaktiviteter i bestemte områder eller perioder«.
- 39 Henset til denne definition kan foranstaltninger som de af den forelæggende ret nævnte, som består i i EU-farvande at forbyde fiskeri med bundberørende fiskeredskaber og bundsat garn, udgøre bevarelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 7, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1380/2013 og dermed være omfattet af sidstnævnte forordnings artikel 11, stk. 1.
- 40 Det formål, som forfølges med nævnte artikel 11, stk. 1, underbygger denne konklusion.

- 41 Som det følger af 25. betragtning og selve ordlyden af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013, består det underliggende mål med denne bestemmelse således i at gøre det muligt for en medlemsstat, med det primære forbehold ikke at berøre andre medlemsstaters fiskerfartøjer, at vedtage sådanne foranstaltninger, der er nødvendige for, at den kan opfylde sine forpligtelser, bl.a. i henhold til artikel 6 i direktiv 92/43.
- 42 Blandt de foranstaltninger, som en medlemsstat kan skulle vedtage for at opfylde sine forpligtelser i henhold til nævnte artikel 6, findes, således som det er nævnt i 15. betragtning til direktiv 92/43, forbuddet mod visse fangst- og drabsmetoder i forhold til bl.a. havets fauna, for at beskytte visse arter.
- 43 Deutscher Naturschutzing og den portugisiske regering har ganske vist gjort gældende, at begrebet »bevarelsesforanstaltninger« kun omfatter de foranstaltninger, som forfølger et formål, der har forbindelse med den fælles fiskeripolitik, mens de nævnte bevarelsesforanstaltninger har en meget bredere rækkevidde, fordi de er vedtaget med henblik på miljøbeskyttelse.
- 44 Som generaladvokaten har anført i punkt 23 i forslaget til afgørelse, er den omstændighed, at de foranstaltninger, der forbyder anvendelsen af visse fangstmetoder og redskaber, også har indvirkning på andre arter end dem, der er genstand for fiskeri, dog ikke tilstrækkeligt til, at disse foranstaltninger falder uden for anvendelsesområdet for den nævnte politik.
- 45 Den modsatrettede argumentation bekræftes således ikke af en nærmere undersøgelse af ordlyden og opbygningen af artikel 7 og 11 i forordning nr. 1380/2013, hvis gyldighed er ubestridt. Disse artikler omfatter således ingen udelukkelse hvad angår vedtagelsen af foranstaltninger, der begrænser de fangstmetoder, der er tilladte med henblik på miljøbeskyttelse. Denne forordnings artikel 7, stk. 1, litra d), og artikel 7, stk. 2, litra e), tilsigter derimod udtrykkeligt vedtagelsen af bevarelsesforanstaltninger, der har til formål at fremme fiskeri med begrænset indvirkning på det marine økosystem, og i bredere forstand vedtagelsen af specifikke foranstaltninger til at mindske fiskeriets negative indvirkning på den marine biodiversitet og de marine økosystemer,
- 46 Hvad for det andet angår begrebet »foranstaltninger, der opfylder målsætningerne for den relevante EU-lovgivning«, kunne anvendelsen af verbet »opfylder« således ganske vist ved første øjekast forstås som et udtryk for de omhandlede foranstaltningers forpligtelse til i sig selv at opfylde det formål, der forfølges med den relevante lovgivning.
- 47 Det bemærkes imidlertid, at i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 92/43 har det sammenhængende europæiske økologiske net af særlige bevaringsområder, som er fastsat i dette direktiv, og som den af den forelæggende ret anvendte betegnelse »Natura 2000-områder« henviser til, til formål at sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.
- 48 Henset til dette formåls art og til, at disse arter er en del af komplekse økosystemer, kan en given bevarelsesforanstaltning generelt og kombineret med andre foranstaltninger alene bidrage til at opfylde de nævnte formål, uden at den i sig selv er tilstrækkelig til at opfylde disse. En fortolkning af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013, hvorefter den kun tillader vedtagelse af foranstaltninger, der isoleret set er tilstrækkelige til at opfylde nævnte formål, vil dermed fratage denne bestemmelse sin effektive virkning.
- 49 Det bemærkes desuden i bredere forstand, at ifølge fast retspraksis skal en foranstaltning for at opfylde proportionalitetstesten være egnet til at bidrage til det mål, der forfølges, og ikke nødvendigvis opfylde det alene (jf. analogt dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 92).
- 50 Begrebet »foranstaltninger, der opfylder målsætningerne for den relevante EU-lovgivning«, skal derfor forstås således, at det omfatter de af en medlemsstat vedtagne foranstaltninger, som kun opfordrer til gennemførelsen af de mål, der er præciseret i den omhandlede EU-lovgivning.

- 51 Foranstaltninger som de af den forelæggende ret nævnte, hvormed der indføres et omfattende forbud mod erhvervsfiskeri med bundberørende fiskeredskaber og bundsat garn, kan imidlertid fremme opretholdelse eller i givet fald genopretning af naturtyper og levesteder for de arter af havdyr, der findes i de omhandlede områder, og dermed være omfattet af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013.
- 52 Hvad for det tredje angår begrebet »fiskerfartøjer fra andre medlemsstater« indeholder ordlyden af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013 ingen angivelse af dette begrebs bestanddele.
- 53 Det følger imidlertid af Montego Bay-konventionens artikel 91, stk. 1, og artikel 94, stk. 1, at Unionen er forpligtet til at respektere, at skibe har den stats nationalitet, hvis flag de er berettiget til at føre, og at enhver stat effektivt skal udøve sin jurisdiktion og kontrol over skibe, som fører dens flag.
- 54 Det følger heraf, at det i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013 anvendte begreb »fiskerfartøjer fra andre medlemsstater« skal forstås således, at det udelukkende henviser til skibe, som fører en anden medlemsstats flag end den, som udøver sit højhedsområde eller sin jurisdiktion i det omhandlede område, og som i denne forbindelse er underlagt den medlemsstats jurisdiktion og effektive kontrol, hvis flag de fører.
- 55 For så vidt som den forelæggende ret imidlertid selv har konstateret, at de foranstaltninger, som den nævner, har indvirkning på sådanne skibe, hvilket fremgår af formuleringen af dens spørgsmål, opfylder disse foranstaltninger ikke kravene i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013 og kan dermed på dette grundlag ikke vedtages ensidigt af en medlemsstat.
- 56 Det følger af samtlige ovenstående bemærkninger, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat vedtager foranstaltninger for farvande, der hører under dennes højhedsområde og jurisdiktion, der er nødvendige for at opfylde medlemsstatens forpligtelser i henhold til artikel 6 i direktiv 92/43, og hvormed der indføres et omfattende forbud mod erhvervsfiskeri i Natura 2000-områderne med bundberørende fiskeredskaber og bundsat garn, eftersom sådanne foranstaltninger har indvirkning på de fiskerfartøjer, som fører andre medlemsstaters flag.

Det andet spørgsmål

- 57 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 11 i forordning nr. 1380/2013 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats vedtagelse af foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede vedrørende farvande under medlemsstatens højhedsområde eller jurisdiktion, der er nødvendige for, at medlemsstaten kan opfylde sine forpligtelser i henhold til direktiv 2004/35.
- 58 I denne henseende følger det af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013, at den bemyndigelse, som denne bestemmelse indfører, er begrænset til de foranstaltninger, der er nødvendige for, at medlemsstaterne kan opfylde de forpligtelser, der er fastsat i tre specifikke bestemmelser i EU's miljølovgivning, nemlig artikel 13, stk. 4, i direktiv 2008/56, artikel 4 i direktiv 2009/147 og artikel 6 i direktiv 92/43.
- 59 Artikel 11, stk. 1, nævner således ikke direktiv 2004/35, og dens ordlyd indeholder ingen angivelser, som kunne give grund til at antage, at den liste over EU-retlige bestemmelser, som denne bestemmelser henviser til, ikke er udtømmende.
- 60 Da nævnte artikel 11, stk. 1, indfører en undtagelse til den i artikel 6 i forordning nr. 1380/2013 fastsatte generelle regel, hvorefter Unionen har kompetence til at vedtage bevarelsesforanstaltninger, skal bestemmelserne heri desuden fortolkes strengt (jf. i denne retning dom 11.6.2015, Zh. og O., C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 42).

- 61 Følgelig bemærkes, at hvis lovgiver havde ønsket at indføre en bemyndigelse, som åbner for vedtagelsen af bevarelsesforanstaltninger, der er nødvendige for, at en medlemsstat kan opfylde sine forpligtelser i henhold til direktiv 2004/35, skulle lovgiver udtrykkeligt have anført dette.
- 62 Det følger heraf, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats vedtagelse af foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede for farvande, der hører under dennes højhedsområde eller jurisdiktion, der er nødvendige for, at medlemsstaten kan opfylde sine forpligtelser i henhold til direktiv 2004/35.

Det tredje spørgsmål

- 63 Eftersom det tredje spørgsmål alene blev stillet for det tilfælde, at det første og/eller det andet spørgsmål ville blive besvaret benægtende, er det uforholdsmæssigt at besvare dette spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 64 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 11, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat vedtager foranstaltninger for farvande, der hører under dennes højhedsområde og jurisdiktion, der er nødvendige for at opfylde medlemsstatens forpligtelser i henhold til artikel 6 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, og hvormed der indføres et omfattende forbud mod erhvervsfiskeri i Natura 2000-områderne med bundberørende fiskeredskaber og bundsat garn, eftersom sådanne foranstaltninger har indvirkning på de fiskerfartøjer, som fører andre medlemsstaters flag.**
- 2) **Artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1380/2013 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats vedtagelse af foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede for farvande, der hører under dennes højhedsområde eller jurisdiktion, der er nødvendige for, at medlemsstaten kan opfylde sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2004/35/EU af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader.**

Underskrifter