



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

13 de junho de 2018*

«Reenvio prejudicial — Política comum das pescas — Regulamento (UE) n.º 1380/2013 — Artigo 11.º — Conservação dos recursos biológicos marinhos — Proteção do ambiente — Preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens — Competência exclusiva da União Europeia»

No processo C-683/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia, Alemanha), por decisão de 29 de novembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 27 de dezembro de 2016, no processo

Deutscher Naturschutzring — Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen, presidente de secção, J. Malenovský (relator), M. Safjan, D. Šváby e M. Vilaras, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 22 de novembro de 2017,

considerando as observações apresentadas:

- em representação do Deutscher Naturschutzring — Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, por R. Nebelsieck e K. Fock, Rechtsanwälte,
- em representação do Bundesamt für Naturschutz, por W. Ewer, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze, na qualidade de agente,
- em representação do Governo espanhol, por S. Jiménez García, na qualidade de agente,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes e M. Figueiredo, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por F. Moro, M. Morales Puerta e B. Bertelmann, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de janeiro de 2018,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 11.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1954/2003 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga os Regulamentos (CE) n.º 2371/2002 e (CE) n.º 639/2004 do Conselho e a Decisão 2004/585/CE do Conselho (JO 2013, L 354, p. 22).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Deutscher Naturschutzring — Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV (Círculo Alemão de Proteção da Natureza — Organização de cúpula das Associações alemãs de Proteção da Natureza e do Ambiente, a seguir «Círculo Alemão de Proteção da Natureza») ao Bundesamt für Naturschutz (Organismo Federal para a Conservação da Natureza, Alemanha), a respeito da decisão deste último de indeferir um pedido do referido círculo destinado a obrigar a proibir a utilização de artes de pesca que revolvem os fundos e de redes fixas nas zonas marítimas denominadas «Sylter Außenriff», «Pommersche Bucht mit Oderbank» e «Pommersche Bucht».

Quadro jurídico

Direito internacional

- 3 A Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar, assinada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982 (a seguir «Convenção de Montego Bay»), entrou em vigor em 16 de novembro de 1994. Foi aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 98/392/CE do Conselho, de 23 de março de 1998 (JO 1998, L 179, p. 1).
- 4 O artigo 91.º, n.º 1, da Convenção de Montego Bay, com a epígrafe «Nacionalidade dos navios», tem a seguinte redação:

«[...] Os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira estejam autorizados a arvorar. Deve existir um vínculo substancial entre o Estado e o navio.»
- 5 O artigo 94.º desta convenção, com a epígrafe «Deveres do Estado de bandeira», estipula:

«1. Os Estados devem exercer, de modo efetivo, a sua jurisdição e seu controlo em questões administrativas, técnicas e sociais sobre navios que arvorem a sua bandeira.

2. Em particular, os Estados devem:

 - a) Manter um registo de navios, no qual figurem os nomes e as características dos navios que arvorem a sua bandeira, com exceção daqueles que, pelo seu reduzido tamanho, estejam excluídos dos regulamentos internacionais geralmente aceites;

[...]»

Direito da União

Regulamento n.º 1380/2013

- 6 O considerando 25 do Regulamento n.º 1380/2013 enuncia:

«A Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho[, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7)], a Diretiva 92/43/CEE do Conselho[, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7)], e a Diretiva 2008/56/CE[, de 17 de junho de 2008, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho (Diretiva-Quadro Estratégia Marinha) (JO 2008, L 164, p. 19),] impõem determinadas obrigações aos Estados-Membros em matéria de zonas de proteção especial, de zonas especiais de conservação e de áreas marinhas protegidas, respetivamente. Essas medidas poderão exigir a adoção de medidas abrangidas pelo âmbito de aplicação da Política Comum das Pescas. Por conseguinte, é conveniente autorizar os Estados-Membros a adotar, nas águas sob a sua soberania ou jurisdição, as medidas de conservação necessárias para o cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força dos referidos atos da União, sempre que essas medidas não afetem os interesses pesqueiros de outros Estados-Membros. Nos casos em que essas medidas sejam suscetíveis de afetar os interesses pesqueiros de outros Estados-Membros, deverá ser conferido à Comissão o poder de as adotar, e deverá recorrer-se à cooperação regional entre os Estados-Membros em causa.»

- 7 O artigo 4.º deste regulamento, intitulado «Definições», dispõe, no seu n.º 1, ponto 20:

«1. Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]20) “Medida técnica”: uma medida que regulamenta a composição das capturas por espécies e por tamanhos e os impactos nas componentes dos ecossistemas resultantes das atividades de pesca, estabelecendo condições para a utilização e a estrutura das artes de pesca e restrições do acesso às zonas de pesca.»

- 8 O artigo 6.º do referido regulamento, com a epígrafe «Disposições gerais», prevê, no seu n.º 1:

«A fim de alcançar os objetivos da Política Comum das Pescas em termos de conservação e de exploração sustentável dos recursos biológicos marinhos estabelecidos no artigo 2.º, a União adota medidas de conservação nos termos do artigo 7.º»

- 9 O artigo 7.º do mesmo regulamento, com a epígrafe «Tipos de medidas de conservação», enuncia:

«1. As medidas de conservação e exploração sustentável dos recursos biológicos marinhos podem incluir, nomeadamente:

[...]

- i) Medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações estabelecidas na legislação ambiental da União, adotadas nos termos do artigo 11.º;
- j) Medidas técnicas referidas no n.º 2.

2. As medidas técnicas podem incluir, nomeadamente:

[...]

c) As restrições ou proibições da utilização de determinadas artes de pesca, e das atividades de pesca, em certas zonas ou certos períodos;

[...]

e) Medidas específicas destinadas a minimizar o impacto negativo das atividades de pesca na biodiversidade marinha e nos ecossistemas marinhos, incluindo medidas para evitar e reduzir, na medida do possível, as capturas indesejadas.»

10 O artigo 11.º do Regulamento n.º 1380/2013, com a epígrafe «Medidas de conservação necessárias para o cumprimento das obrigações da legislação ambiental da União», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Os Estados-Membros podem adotar medidas de conservação, que não afetem os navios de pesca de outros Estados-Membros, aplicáveis às águas sob a sua soberania ou a sua jurisdição, necessárias para o cumprimento das suas obrigações nos termos do artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva 2008/56/CE, do artigo 4.º da Diretiva 2009/147/CE ou do artigo 6.º da Diretiva 92/43/CEE, desde que essas medidas sejam compatíveis com os objetivos estabelecidos no artigo 2.º do presente regulamento, cumpram os objetivos da legislação aplicável da União que se destinam a aplicar e sejam pelo menos tão estritas como as medidas previstas pela legislação da União.

2. Caso um Estado-Membro (“Estado-Membro que iniciou o processo”) considere que devem ser adotadas medidas para dar cumprimento às obrigações previstas no n.º 1 e outros Estados-Membros tenham interesses diretos de gestão na pescaria afetada por essas medidas, a Comissão fica habilitada a adotar essas medidas, a pedido, por meio de atos delegados nos termos do artigo 46.º Para esse efeito, aplica-se, com as necessárias adaptações, o artigo 18.º, n.ºs 1 a 4 e n.º 6.»

11 O artigo 18.º deste regulamento, com a epígrafe «Cooperação regional sobre as medidas de conservação», prevê, no seu n.º 1:

«Caso a Comissão esteja habilitada a adotar medidas, [...] nos casos previstos no artigo 11.º [...], por meio de atos delegados ou de atos de execução, no que respeita a uma medida de conservação da União aplicável a uma determinada zona geográfica, os Estados-Membros cujos interesses diretos na gestão sejam afetados por essas medidas podem acordar em apresentar, num prazo a estabelecer na medida de conservação e/ou no plano plurianual em questão, recomendações comuns para a realização dos objetivos das medidas de conservação relevantes da União, dos planos plurianuais em questão ou dos planos específicos de devoluções. [...]»

Diretiva 92/43

12 O décimo quinto considerando da Diretiva 92/43, conforme alterada pela Diretiva 2006/105/CE do Conselho, de 20 de novembro de 2006 (JO 2006, L 363, p. 368), enuncia:

«Considerando que, em complemento da Diretiva 79/409/CEE [do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO 1979, L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125)], convém prever um sistema geral de proteção para certas espécies de fauna e de flora; que devem ser previstas medidas de gestão para certas espécies, se o respetivo estatuto o justificar, incluindo a proibição de certas modalidades de captura ou abate, prevendo, ao mesmo tempo, a possibilidade de derrogações, sob certas condições.»

13 O artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva dispõe:

«É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada “Natura 2000”. Esta rede, formada por sítios que alojam tipos de habitats naturais constantes do anexo I e habitats das espécies constantes do anexo II, deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.»

14 Nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da referida diretiva:

«A partir do momento em que um sítio de importância comunitária tenha sido reconhecido nos termos do procedimento previsto no n.º 2, o Estado-Membro em causa designará esse sítio como zona especial de conservação, o mais rapidamente possível e num prazo de seis anos, estabelecendo prioridades em função da importância dos sítios para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável de um tipo ou mais de habitats naturais a que se refere o anexo I ou de uma ou mais espécies a que se refere o anexo II e para a coerência da rede Natura 2000, por um lado, e em função das ameaças de degradação e de destruição que pesam sobre esses sítios, por outro.»

15 O artigo 6.º, n.º 2, da mesma diretiva prevê:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objetivos da presente diretiva.»

Diretiva 2004/35/CE

16 O artigo 1.º da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO 2004, L 143, p. 56), com a epígrafe «Objeto», prevê:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do “poluidor-pagador”, para prevenir e reparar danos ambientais.»

Diretiva 79/409

17 O artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 79/409 dispõe:

«A preservação, a manutenção e o restabelecimento dos biótopos e dos habitats comportam em primeiro lugar as seguintes medidas:

a) Criação de zonas de proteção.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 Em 15 de setembro de 2005, o Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit (Ministério Federal do Ambiente, da Proteção da Natureza e da Segurança Nuclear, Alemanha) aprovou, em aplicação do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 79/409, a Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes «Pommersche Bucht» (Regulamento que estabelece a zona natural protegida «Pommersche Bucht») (BGBl. 2005 I, p. 2778.). Este regulamento prevê que, nesta

zona situada no mar Báltico, é proibido qualquer ato suscetível de causar a destruição, degradação, alteração ou perturbação duradoura da zona natural protegida. A pesca marítima profissional ficou contudo expressamente excluída desta proibição.

- 19 Em 12 de novembro de 2007, a Comissão aprovou a Decisão 2008/23/CE, que adota, nos termos da Diretiva 92/43, a primeira lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica atlântica (JO 2008, L 12, p. 1), nos termos da qual foi acrescentada a esta lista a zona «Sylter Außenriff», situada no mar do Norte.
- 20 Em 13 de novembro de 2007, a Comissão aprovou a Decisão 2008/25/CE, que adota, nos termos da Diretiva 92/43, a primeira lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica continental (JO 2008, L 12, p. 383), nos termos da qual foi acrescentada a esta lista a zona «Pommersche Bucht mit Oderbank», situada no mar do Báltico.
- 21 Até à data, a República Federal da Alemanha não designou estas zonas como zonas de proteção especial, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 92/43, nem adotou medidas de conservação.
- 22 As três zonas em causa situam-se todas em águas da zona económica exclusiva alemã. A pesca marítima é aí praticada utilizando artes que revolvem os fundos e redes fixas, o que afeta os recifes e bancos de areia e tem também como consequência a captura indesejada de toninhas e aves marinhas.
- 23 Em 30 de julho de 2014, o Círculo Alemão de Proteção da Natureza apresentou ao Organismo Federal para a Conservação da Natureza um pedido de proibição de técnicas de pesca utilizando artes que revolvem os fundos e redes fixas nas zonas marítimas denominadas «Sylter Außenriff», «Pommersche Bucht mit Oderbank» e «Pommersche Bucht», com o fundamento de que a utilização dessas técnicas não era compatível com o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 92/43. De resto, esta proibição constituía uma medida necessária de prevenção e de reparação, na aceção do artigo 2.º, n.ºs 10 e 11, da Diretiva 2004/35, que, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, o artigo 6.º, n.º 2, e o artigo 12.º desta diretiva, as autoridades competentes estão obrigadas a tomar.
- 24 Por decisão de 29 de outubro de 2014 do Organismo Federal para a Conservação da Natureza, o pedido do Círculo alemão de proteção da natureza foi indeferido. Esta decisão foi confirmada por decisão deste mesmo organismo de 19 de dezembro de 2014.
- 25 Subsequentemente, o Círculo Alemão de Proteção da Natureza interpôs recurso da referida decisão de indeferimento no Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia, Alemanha).
- 26 Na contestação, o Organismo Federal para a Conservação da Natureza sustenta que, por razões de competência, não pode adotar as medidas solicitadas pelo Círculo Alemão de Proteção da Natureza, uma vez que, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, alínea d), TFUE, esta é uma competência exclusiva da União. É verdade que o artigo 11.º do Regulamento n.º 1380/2013 permite aos Estados-Membros adotarem determinadas medidas de conservação, mas, quando essas medidas sejam suscetíveis de afetar os navios de pesca de outros Estados-Membros, só podem ser adotadas, segundo o mesmo artigo, pela Comissão.
- 27 Considerando que só pode declarar o recurso procedente se a República Federal da Alemanha, e não a Comissão, puder adotar as medidas solicitadas pelo recorrente, o Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
 - «1) Deve o artigo 11.º do Regulamento [n.º 1380/2013] ser interpretado no sentido de que se opõe a medidas de um Estado-Membro aplicáveis nas águas sob a sua soberania ou jurisdição que são necessárias para o cumprimento das obrigações do Estado-Membro de acordo com o artigo 6.º da Diretiva [92/43], que tenham impacto nos navios de pesca de outros Estados-Membros e pelas

quais são proibidas nas áreas da Rede Natura 2000 artes profissionais de pesca marítima utilizando aparelhos que revolvem os fundos marítimos bem como redes fixas (“redes de emalhar e de tresmalho”)?

Em particular:

- a) Deve o artigo 11.º do Regulamento [n.º 1380/2013] ser interpretado no sentido de que o conceito de “medidas de conservação” abrange os métodos de pesca referidos na primeira questão prejudicial?
 - b) Deve o artigo 11.º do Regulamento [n.º 1380/2013] ser interpretado no sentido de que o conceito de “navios de pesca de outros Estados-Membros” abrange também os navios de pesca de um outro Estado-Membro que navegam arvorando a bandeira do Estado-Membro República Federal da Alemanha?
 - c) Deve o artigo 11.º do Regulamento [n.º 1380/2013] ser interpretado no sentido de que o conceito de [medidas que permitam] “cumprir os objetivos da legislação aplicável na União” abrange também as medidas adotadas [por um] Estado-Membro que se limitam a favorecer o cumprimento dos objetivos mencionados na referida legislação?
- 2) Deve o artigo 11.º do Regulamento [n.º 1380/2013] ser interpretado no sentido de que se opõe às medidas de um Estado-Membro relativas às águas sob sua soberania ou jurisdição que são necessárias para o cumprimento das obrigações que lhe incumbem de acordo com a Diretiva [2004/35] em termos de prevenção e reparação de danos ambientais?
- 3) Caso a resposta à primeira e segunda questões seja, alternativa ou cumulativamente, negativa: A competência exclusiva da União Europeia no domínio da conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas prevista no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), [TFUE], opõe-se à adoção das referidas medidas pelo Estado-Membro?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

Quanto à admissibilidade

- 28 O Organismo Federal para a Conservação da Natureza sustenta que a primeira questão é inadmissível uma vez que remete para o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013, quando só o artigo 11.º, n.ºs 2 e seguintes deste regulamento é aplicável a medidas como as referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.
- 29 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não cabe, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar responder a um pedido de decisão prejudicial formulado por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio do processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas (Acórdão de 12 de outubro de 2010, Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, n.º 33 e jurisprudência aí referida).
- 30 Ora, no caso em apreço, a argumentação apresentada pelo Organismo Federal para a Conservação da Natureza não se destina a demonstrar que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, que o problema é

hipotético ou que o Tribunal de Justiça não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas, mas constitui uma tomada de posição sobre a interpretação das disposições dos diferentes números do artigo 11.º do Regulamento n.º 1380/2013 que é solicitada ao Tribunal de Justiça.

31 Nestas condições, não há que declarar a primeira questão inadmissível.

Quanto ao mérito

32 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 11.º do Regulamento n.º 1380/2013 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro adote as medidas, aplicáveis às águas sob a sua soberania ou jurisdição, que são necessárias para o cumprimento das suas obrigações nos termos do artigo 6.º da Diretiva 92/43, que têm impacto nos navios de pesca dos outros Estados-Membros e que proíbem completamente, nas áreas da Rede Natura 2000, a pesca marítima profissional utilizando artes que revolvem os fundos marítimos e redes fixas.

33 A título preliminar, importa recordar que, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013, os Estados-Membros podem adotar medidas de conservação que não afetem os navios de pesca de outros Estados-Membros, aplicáveis às águas sob a sua soberania ou a sua jurisdição, necessárias para o cumprimento das suas obrigações nos termos do artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva 2008/56, do artigo 4.º da Diretiva 2009/147 ou do artigo 6.º da Diretiva 92/43/CEE, desde que essas medidas sejam compatíveis com os objetivos estabelecidos no artigo 2.º desse regulamento, cumpram os objetivos da legislação aplicável da União que se destinam a aplicar e sejam pelo menos tão estritas como as medidas previstas pela legislação da União.

34 No que respeita, antes de mais, às obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 6.º da Diretiva 92/43, que são aquelas a que a adoção das medidas referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio visa responder, resulta da redação deste artigo 6.º que as mesmas consistem na tomada, pelos Estados-Membros, das «medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objetivos da presente diretiva».

35 Dado que o órgão jurisdicional de reenvio formula a sua questão declarando que as medidas em causa no processo principal visam satisfazer as obrigações decorrentes desta disposição, não é necessário que o Tribunal de Justiça se pronuncie a este respeito.

36 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio refere que a sua questão diz respeito «em particular» à interpretação de três conceitos utilizados no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013, a saber, em primeiro lugar, «medidas de conservação», em segundo lugar, medidas que «cumpram os objetivos da legislação aplicável da União» e, em terceiro lugar, «navios de pesca de outros Estados-Membros». Por conseguinte, o Tribunal de Justiça deve precisar cada um destes conceitos.

37 No que respeita, em primeiro lugar, ao conceito de «medidas de conservação», há que declarar que os termos utilizados no artigo 11.º deste regulamento não permitem determinar o alcance deste conceito. Todavia, para efeitos da interpretação do n.º 1 deste artigo, há que ter em conta não só a redação desta disposição mas também o seu contexto e o objetivo que prossegue (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, n.º 25).

- 38 Ora, o contexto em que o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013 se insere caracteriza-se pelo facto de as medidas de conservação enunciadas no artigo 7.º, n.º 1, deste regulamento incluírem as medidas técnicas referidas no artigo 7.º, n.º 2, do mesmo regulamento, entre as quais figuram, na alínea c), as medidas relativas às «restrições ou proibições da utilização de determinadas artes de pesca, e das atividades de pesca, em certas zonas ou certos períodos».
- 39 À luz desta definição, medidas como as referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, que consistem em proibir, nas águas da União, a pesca com artes que revolvem os fundos e com redes fixas são suscetíveis de constituir medidas de conservação, na aceção do artigo 7.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1380/2013 e, portanto, ser abrangidas pelo artigo 11.º, n.º 1, do mesmo.
- 40 O objetivo prosseguido pelo referido artigo 11.º, n.º 1, corrobora esta conclusão.
- 41 Com efeito, como decorre do considerando 25 e da própria redação do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013, o objetivo subjacente a esta disposição consiste em permitir a um Estado-Membro, sob reserva principalmente de não afetar os navios de pesca dos outros Estados-Membros, adotar as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem, nomeadamente por força do artigo 6.º da Diretiva 92/43.
- 42 Ora, entre as medidas que um Estado-Membro pode adotar para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do referido artigo 6.º figura, como refere o décimo quinto considerando da Diretiva 92/43, a proibição, a fim de proteger certas espécies, de certas modalidades de captura ou abate, nomeadamente da fauna marinha.
- 43 O Círculo Alemão de Proteção da Natureza e o Governo português alegam, é certo, que o conceito de «medidas de conservação» visa apenas as medidas que prosseguem um objetivo relacionado com a política comum das pescas, ao passo que as medidas de conservação referidas têm um alcance mais amplo, uma vez que foram adotadas com vista à preservação do ambiente.
- 44 Contudo, como salientou o advogado-geral no n.º 23 das suas conclusões, o facto de as medidas que proíbem a utilização de certos equipamentos e técnicas de pesca afetarem igualmente outras espécies para além das que são objeto de pesca não é suficiente para excluir essas medidas do âmbito de aplicação da referida política.
- 45 Com efeito, a argumentação contrária não resiste à análise dos termos e da economia dos artigos 7.º e 11.º do Regulamento n.º 1380/2013, cuja validade não é contestada. Estes artigos não comportam assim nenhuma exclusão no que diz respeito à adoção de medidas que limitam as técnicas de pesca autorizadas com vista à preservação do ambiente. Pelo contrário, o artigo 7.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, alínea e), deste regulamento refere expressamente a adoção de medidas de conservação destinadas a incentivar as práticas de pesca de baixo impacto no ecossistema marinho e, de um modo mais geral, a adoção de medidas específicas destinadas a minimizar o impacto negativo das atividades de pesca na biodiversidade marinha e nos ecossistemas marinhos.
- 46 No que respeita, em segundo lugar, ao conceito de medidas que «cumpram os objetivos da legislação aplicável da União», é certo que, à primeira vista, a utilização do verbo «cumprir» pode ser entendido no sentido de que exprime a obrigação de as medidas visadas permitirem realizar, por si só, o objetivo prosseguido pela legislação aplicável.
- 47 No entanto, deve salientar-se que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 92/43, a rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de conservação prevista por esta diretiva, para o qual remete a expressão «áreas da Rede Natura 2000», utilizada pelo órgão jurisdicional de reenvio, visa assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos habitats de espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

- 48 Atendendo à natureza deste objetivo e à inserção destes habitats em ecossistemas complexos, uma determinada medida de conservação só pode, em geral, contribuir, em combinação com outras medidas, para o cumprimento dos referidos objetivos, não podendo, por si só, ser suficiente para os cumprir. Por conseguinte, interpretar o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013 no sentido de que só autoriza a adoção de medidas que, consideradas isoladamente, seriam suficientes para cumprir o referido objetivo privaria esta disposição do seu efeito útil.
- 49 Além disso, cumpre salientar, mais amplamente, que, segundo jurisprudência constante, para satisfazer o critério da proporcionalidade, uma medida deve ser suscetível de contribuir para o objetivo prosseguido e não necessariamente de o cumprir por si só (v., por analogia, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 92).
- 50 Consequentemente, o conceito de medidas que «cumpram os objetivos da legislação aplicável da União» deve ser entendido no sentido de que inclui as medidas adotadas por um Estado-Membro que mais não fazem que incentivar a realização dos objetivos definidos na legislação da União em causa.
- 51 Ora, medidas, como as mencionadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, que proíbem completamente a pesca marítima profissional utilizando artes que revolvem os fundos marítimos e redes fixas são suscetíveis de incentivar a manutenção ou, eventualmente, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos habitats das espécies marinhas presentes nas zonas em causa e, consequentemente, de ser abrangidas pelo artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013.
- 52 No que respeita, em terceiro lugar, ao conceito de «navios de pesca de outros Estados-Membros», a redação do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013 não contém nenhuma indicação quanto aos elementos constitutivos deste conceito.
- 53 Todavia, resulta do artigo 91.º, n.º 1, e do artigo 94.º, n.º 1, da Convenção de Montego Bay, que a União está obrigada a respeitar, que os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira estejam autorizados a arvorar e que os Estados devem exercer, de modo efetivo, a sua jurisdição e seu controlo sobre os navios que arvorem a sua bandeira.
- 54 Daqui resulta que o conceito de «navios de pesca de outros Estados-Membros», empregue no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013, deve ser entendido no sentido de que se refere exclusivamente aos navios que arvoram a bandeira de um Estado-Membro diferente do que exerce a sua soberania ou jurisdição na zona em causa e que estão sujeitos, a esse título, à jurisdição e ao controlo efetivos do Estado-Membro cuja bandeira arvoram.
- 55 Ora, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio declarou, ele próprio, como resulta da formulação da sua questão, que as medidas que refere têm impacto nesses navios, estas medidas não podem satisfazer as exigências do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013 e, logo, não podem ser adotadas unilateralmente, com este fundamento, por um Estado-Membro.
- 56 Resulta das considerações precedentes que o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro adote as medidas, aplicáveis às águas sob a sua soberania ou jurisdição, que lhe são necessárias para o cumprimento das suas obrigações nos termos do artigo 6.º da Diretiva 92/43 e que proíbem completamente, nas áreas da Rede Natura 2000, a pesca marítima profissional utilizando artes que revolvem os fundos marítimos e redes fixas, quando tais medidas tenham impacto nos navios de pesca que arvoram a bandeira dos outros Estados-Membros.

Quanto à segunda questão

- 57 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 11.º do Regulamento n.º 1380/2013 deve ser interpretado no sentido de que se opõe à adoção, por um Estado-Membro, de medidas como as que estão em causa no processo principal, aplicáveis a águas sob sua soberania ou jurisdição, que são necessárias para o cumprimento das suas obrigações decorrentes da Diretiva 2004/35.
- 58 A este respeito, resulta do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013 que a possibilidade que esta disposição estabelece é limitada às medidas que são necessárias para os Estados-Membros darem cumprimento às obrigações instituídas por três disposições precisas da legislação da União em matéria ambiental, a saber, o artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva 2008/56, o artigo 4.º da Diretiva 2009/147 e o artigo 6.º da Diretiva 92/43.
- 59 Assim, este artigo 11.º, n.º 1, não faz referência à Diretiva 2004/35 e a sua redação não contém nenhum indício que permita supor que a lista das disposições do direito da União a que esta disposição se refere não é exaustiva.
- 60 Por outro lado, uma vez que o referido artigo 11.º, n.º 1, institui uma exceção à regra geral, enunciada no artigo 6.º do Regulamento n.º 1380/2013, segundo a qual a competência para adotar medidas de conservação pertence à União, as suas disposições devem ser interpretadas de forma estrita (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e O., C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 42).
- 61 Consequentemente, se o legislador tivesse pretendido estabelecer uma possibilidade aberta para a adoção de medidas de conservação necessárias para um Estado-Membro cumprir as suas obrigações decorrentes da Diretiva 2004/35, devia tê-lo indicado expressamente.
- 62 Daqui resulta que o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013 deve ser interpretado no sentido de que se opõe à adoção, por um Estado-Membro, de medidas como as que estão em causa no processo principal, aplicáveis a águas sob sua soberania ou jurisdição, que são necessárias para o cumprimento das suas obrigações decorrentes da Diretiva 2004/35.

Quanto à terceira questão

- 63 Dado que a terceira questão só foi colocada no caso de a resposta à primeira ou à segunda questões ser negativa, não é necessário responder-lhe.

Quanto às despesas

- 64 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

- 1) O artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1954/2003 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga os Regulamentos (CE) n.º 2371/2002 e (CE) n.º 639/2004 do Conselho e a Decisão 2004/585/CE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro adote as medidas, aplicáveis às águas sob a sua soberania ou jurisdição, que lhe são necessárias para o cumprimento das suas obrigações nos termos do artigo 6.º da Diretiva**

92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, e que proíbe completamente, nas áreas da Rede Natura 2000, a pesca marítima profissional utilizando artes que revolvem os fundos marítimos e redes fixas, quando tais medidas tenham impacto nos navios de pesca que arvoram a bandeira dos outros Estados-Membros.

- 2) O artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1380/2013 deve ser interpretado no sentido de que se opõe à adoção, por um Estado-Membro, de medidas como as que estão em causa no processo principal, aplicáveis a águas sob sua soberania ou jurisdição, que são necessárias para o cumprimento das suas obrigações decorrentes da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais.

Assinaturas