



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
WAHL
föredraget den 25 januari 2018¹

Mål C-683/16

**Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V.
mot
Föbundrepubliken Tyskland**

(begäran om förhansavgörande från Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland))

”Gemensam fiskeripolitik – Bevarandet av havets biologiska resurser – Miljöskydd – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Unionens exklusiva befogenhet”

1. Faller en sådan åtgärd som ett allmänt förbud mot användning av viss fisketeknik och -utrustning inom naturskyddsområden, vilket syftar till att skydda hela det marina ekosystemet, inom området för bevarande av havets biologiska resurser under den gemensamma fiskeripolitiken eller inom miljöpolitikens område vid tillämpningen av EU-fördragen?
2. Detta är den huvudsakliga fråga som väckts i förevarande mål.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Förordning (EU) nr 1380/2013

3. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG², innehåller bestämmelser som syftar till att genomföra den gemensamma fiskeripolitiken.

4. I skäl 25 i förordningen stadgas följande:

”Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG³, rådets direktiv 92/43/EEG⁴, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG⁵ fastställer vissa skyldigheter för medlemsstaterna vad beträffar särskilda skyddade områden, särskilda bevarandeområden respektive marina skyddade områden. Sådana åtgärder kan kräva antagande av åtgärder som faller under den gemensamma

¹ Originalspråk: engelska.

² EUT L 354, 2013, s. 22.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s.7).

⁴ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7).

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) (EUT L 164, 2008, s. 19).

fiskeripolitiken. Det är därför lämpligt att bemyndiga medlemsstaterna att i vatten som omfattas av deras suveränitet eller jurisdiktion anta sådana bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att de ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt dessa unionsakter, om sådana åtgärder inte påverkar andra medlemsstaters fiskeintressen. Om sådana åtgärder kan påverka andra medlemsstaters fiskeintressen bör kommissionen ges befogenheten att anta sådana åtgärder och man bör använda sig av regionalt samarbete mellan de berörda medlemsstaterna.”

5. I artikel 4.1 (Definitioner) i förordning nr 1380/2013 föreskrivs följande:

”...

5) unionsfiskefartyg: varje fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerat i unionen,

...

22) medlemsstat med ett direkt förvaltningsintresse: en medlemsstat som har ett intresse som kännetecknas av antingen fiskemöjligheter eller fiske i den berörda medlemsstatens exklusiva ekonomiska zon eller, i Medelhavet, traditionellt fiske på det fria havet.

...”

6. I artikel 11 (Nödvändiga bevarandeåtgärder för efterlevande av skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning) i samma förordning anges följande:

”1. Medlemsstaterna ges befogenhet att anta bevarandeåtgärder som inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg som ska tillämpas på vatten som ligger under deras överhöghet eller jurisdiktion och som är nödvändiga för att de ska kunna fullgöra skyldigheterna enligt artikel 13.4 i direktiv 2008/56/EG, artikel 4 i direktiv 2009/147/EG eller artikel 6 i direktivet 92/43/EEG, under förutsättning att dessa åtgärder är förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 i den här förordningen, uppnår målen med den relevanta unionslagstiftning som de avser att genomföra, och är åtminstone lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.

2. Om en medlemsstat (nedan kallad den initiativtagande medlemsstaten) anser att åtgärder behöver antas för att fullgöra skyldigheterna som avses i punkt 1 och andra medlemsstater har direkt förvaltningsintresse i det fiske som kommer att beröras av åtgärderna, ska kommissionen ges befogenhet att på begäran anta sådana åtgärder genom delegerade akter i enlighet med artikel 46. För detta syfte ska artikel 18.1–18.4 och 18.6 gälla i tillämpliga delar.

...”

B. Direktiv 92/43

7. Artikel 6 i direktiv 92/43 (allmänt kallat livsmiljödirektivet) har följande lydelse:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

...”

C. Direktiv 2004/35/EG

8. Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador⁶ upprättas en ram som grundas på principen om att förorenaren skall betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

II. Bakgrund, förfarande och de hänskjutna frågorna

9. Deutscher Naturschutzing, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (nedan kallad Deutscher Naturschutzing) är en erkänd naturskyddsförening som har behörighet att väcka talan vid domstol i Tyskland. Den 30 juli 2014 inkom Deutscher Naturschutzing med en begäran till Bundesamt für Naturschutz (förbundsmyndigheten för naturskydd, nedan kallad förbundsmyndigheten) om att denna myndighet genom nationell lagstiftning skulle förbjuda fiskemetoder som innebär bottenkontakt och användandet av snurrevad inom flera ”Natura-2000-områden”⁷ i Tysklands exklusiva ekonomiska zon i Nordsjön och Östersjön (de åtgärder som är i fråga i målet vid den nationella domstolen).

10. Den hänskjutande domstolen har anfört att inom dessa områden förekommer havsfiske med olika fiskemetoder. Vissa av dessa metoder inkluderar mobila fångsttekniker med bottenkontakt som påverkar rev och sandbankar, samt stationära drivgarn och snurrevad som leder till bifångster av tumlare och sjöfågel.

11. Förbundsmyndigheten avslag först ansökan genom beslut av den 29 oktober 2014, och ogillade därefter Deutscher Naturschutzrings begäran om omprövning genom beslut av den 19 december 2014. Förbundsmyndigheten intog ståndpunkten att den inte hade befogenhet att anta de begärda åtgärderna. Enligt förbundsmyndigheten omfattas dessa åtgärder i princip av unionens exklusiva befogenhet enligt artikel 3.1 d FEUF. I den mån åtgärderna inverkar på havsfiske av andra medlemsstaters fiskefartyg inom Tysklands exklusiva ekonomiska zon ska de enligt förbundsmyndigheten antas av EU:s institutioner i enlighet med artiklarna 11 och 18 i förordning nr 1380/2013.

12. Den 27 januari 2015 begärde Deutscher Naturschutzing omprövning av beslutet vid Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstol i Köln, Tyskland). Den domstolen beslutade, då den fann det oklart hur de relevanta bestämmelserna i unionsrätten skulle tolkas, att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1) Ska artikel 11 i [förordning nr 1380/2013] tolkas så, att den utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende vatten som faller inom dess överhöghet eller jurisdiktion, vilka är nödvändiga för att fullgöra medlemsstatens skyldigheter enligt artikel 6 i [direktiv 92/43], vilka berör andra medlemsstaters fiskefartyg och genom vilka yrkesfiskeri med bottenrörande fångstredskap, samt förankrade nät (drivgarn och snurrevad), inom Natura-2000-områden till stora delar förbjuds?

⁶ EUT L 143, 2004, s. 56.

⁷ Se artikel 3.1 i direktiv 92/43 där följande anges: ”Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.”

I synnerhet:

- a) Ska artikel 11 i [förordning nr 1380/2013] tolkas så, att begreppet 'bevarandeåtgärder' omfattar de i fråga 1 nämnda fångstmetoderna?
 - b) Ska artikel 11 i [förordning nr 1380/2013] tolkas så, att begreppet 'andra medlemsstaters fiskefartyg' även omfattar de fiskefartyg från andra medlemsstater som seglar under medlemsstaten Förbundsrepubliken Tysklands flagg?
 - c) Ska artikel 11 i [förordning nr 1380/2013] tolkas så, att begreppet 'uppnår målen med den relevanta unionslagstiftning[en]' även omfattar sådana åtgärder som en medlemsstat vidtar enbart för att främja de ändamål som anges i nyssnämnda unionsrättsliga bestämmelse?
- 2) Ska artikel 11 i [förordning nr 1380/2013] tolkas så, att den utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende vatten som faller inom dess överhöghet eller jurisdiktion, vilka är nödvändiga för att fullgöra medlemsstatens skyldigheter enligt [direktiv 2004/35]?
- 3) För det fall att fråga 1 och/eller fråga 2 ska besvaras nekande:

Utgör Europeiska unionens exklusiva befogenhet på området för bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, i enlighet med artikel 3.1 d i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt, hinder mot medlemsstatens ovannämnda åtgärder?"

13. Skriftliga yttranden i det aktuella målet har inkommit från Deutscher Naturschutzing, förbundsmyndigheten, den spanska, polska och portugisiska regeringen, samt kommissionen. Deutscher Naturschutzing, förbundsmyndigheten, den tyska, spanska och portugisiska regeringen, samt kommissionen yttrade sig också muntligen vid förhandlingen den 22 november 2017.

III. Bedömning

A. Den första tolkningsfrågan

14. Genom den första frågan söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 11 i förordning nr 1380/2013 ska tolkas så, att den utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende vatten som faller inom dess överhöghet eller jurisdiktion, vilka syftar till att fullgöra medlemsstatens skyldigheter enligt artikel 6 i direktiv 92/43, när dessa åtgärder påverkar andra medlemsstaters fiskefartyg, och genom vilka fiskeri med bottenrörande fångstredskap och förankrade nät förbjuds. Den hänskjutande domstolen har i detta syfte särskilt anmodat EU-domstolen att klargöra betydelsen av begreppen "bevarandeåtgärder", "andra medlemsstaters fiskefartyg", och "[uppnå] målen med den relevanta unionslagstiftning[en]" i nämnda bestämmelse.

15. Förbundsmyndigheten, den tyska, spanska och polska regeringen, såväl som kommissionen, anser att den frågan ska besvaras jakande. Eftersom sådana åtgärder som ett allmänt förbud mot användandet av vissa fångstmetoder inom Natura-2000-områden kan påverka andra medlemsstaters fiskefartyg kan sådana åtgärder enligt deras uppfattning endast antas av kommissionen. De har i synnerhet hävdad att begreppet "bevarandeåtgärder" i artikel 11 i förordning nr 1380/2013 omfattar sådana åtgärder som de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

16. Den portugisiska regeringen och Deutscher Naturschutzring anser däremot att frågan ska besvaras nekande. De har bland annat gjort gällande att sådana åtgärder som de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, på grund av deras miljömål, inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1380/2013 och följaktligen kan vidtas ensidigt av en medlemsstat.

17. Nedan kommer jag förklara varför jag delar den förstnämnda uppfattningen. Enligt min mening är sådana åtgärder som de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, till följd av deras natur, åtgärder som omfattas av bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt artikel 11 i förordning nr 1380/2013 kan en medlemsstat följaktligen inte anta sådana åtgärder som avser områden inom dess exklusiva ekonomiska zon, om dessa åtgärder påverkar andra medlemsstaters fiskerättigheter.

1. Inledning: Fiskeripolitik och miljöpolitik

18. Enligt artikel 3.1 d FEUF ska unionen ha exklusiv befogenhet för bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Däremot omfattas de andra aspekterna av den gemensamma fiskeripolitiken och miljön, i enlighet med artikel 4.2 d och 4.2 e FEUF, av de områden där unionen ska ha delad befogenhet.

19. Ett av de viktigaste argumenten som den portugisiska regeringen och Deutscher Naturschutzring har framfört till stöd för deras uppfattning är att eftersom förordning nr 1380/2013 har antagits på grundval av artikel 43.2 FEUF, kan förordningen endast avse fiskeriåtgärder men inte åtgärder som antagits för att skydda miljön.

20. Ett mycket likartat argument har emellertid redan underkänts av domstolen i målet *Mondiet*.⁸ I det målet anmodades domstolen bland annat att pröva lagligheten av en bestämmelse, genom vilken det av miljöhänsyn införts ett förbud mot att använda vissa fiskemetoder och viss fiskeutrustning som återfanns i en unionsrättsakt, vars rättsliga grund utgjordes av den gemensamma fiskeripolitiken.

21. I sin dom framhöll domstolen att det i den aktuella bestämmelsen fastställdes vissa tekniska åtgärder för bevarande av marina resurser och att den hade antagits för att skydda fiskeområden. Domstolen beaktade inte den omständigheten att bestämmelsen i fråga också eftersträvade ett miljömål som krävde ytterligare en rättslig grund för att kunna antas. Domstolen påpekade att miljöskyddskraven enligt den dåvarande artikel 130r.2 i EEG-fördraget (nu i huvudsak ersatt av artikel 11 FEUF) skulle vara en del av gemenskapens övriga politikområden. Domstolen slog följaktligen fast att endast den omständigheten att dessa krav beaktades inom ramen för en gemenskapsåtgärd inte innebar att den nödvändigtvis var del av gemenskapens miljöpolitik.⁹

22. Dessa överväganden kan enligt min mening överföras till fullo på de åtgärder som är i fråga i målet vid den nationella domstolen. Innehållet i dessa åtgärder avser, till sin natur, den gemensamma fiskeripolitiken och särskilt bevarandet av de havets biologiska resurser. Genom dessa åtgärder skulle användningen av vissa fisketekniker och viss fiskeutrustning förbjudas, varvid det sätt på vilket fiskeverksamhet kan utföras på vissa områden skulle regleras, och följaktligen skulle mängden av de marina biologiska resurserna som fiskas inom dessa områden påverkas.

⁸ Dom av den 24 november 1993, *Mondiet* (C-405/92, EU:C:1993:906).

⁹ Dom av den 24 november 1993, *Mondiet* (C-405/92, EU:C:1993:906, punkterna 17–28). Se även generaladvokaten Gulmans förslag till avgörande i samma mål (EU:C:1993:822, punkterna 12–17). Dessa principer har också bekräftats i domstolens senare rättspraxis: se, exempelvis, dom av den 19 september 2002, *Huber* (C-336/00, EU:C:2002:509, punkt 33).

23. Det stämmer att dessa åtgärder även skulle påverka andra arter än de som fiskas och, mer allmänt, hela ekosystemet inom området. Den omständigheten är emellertid inte tillräcklig för att undanta de aktuella åtgärderna från tillämpningsområdet för den gemensamma fiskeripolitiken. I det avseendet är det tillräckligt att påpeka att samtliga djurarter, inbegripet de marina arter som fiskas, kan leva, reproducera sig och frodas enbart när deras ekosystem bevaras i tillräcklig utsträckning. En påtaglig förändring av levande och icke-levande beståndsdelar av ett marint ekosystem kan inverka på fiskebestånden inom dessa områden. Syftet med förordning nr 1380/2013 är därför att införa en *ekosystemansats* i fiskeriförvaltningen, för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras och så långt möjligt förhindra en försämring av den marina miljön.¹⁰

24. Till skillnad mot den portugisiska regeringen, tolkar jag inte domstolens dom i målet Kramer m.fl.¹¹ på så sätt att den innebär att enbart åtgärder avseende marina resurser som kan utnyttjas kommersiellt omfattas av tillämpningsområdet för den gemensamma fiskeripolitiken. Bortsett från den omständigheten att den domen härrör från en period då EEG-fördraget inte innehöll någon särskild bestämmelse om miljöfrågor (än mindre en bestämmelse varigenom integreringsprincipen, som för närvarande föreskrivs i artikel 11 FEUF¹², fastställdes), slog domstolen enbart fast att vad som är avgörande för att en bevarandeåtgärd ska omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken är huruvida åtgärden på lång sikt är nödvändig ”för att trygga en maximal och konstant avkastning av fisket”.¹³ Av de skäl som anförts ovan anser jag att de åtgärder som är i fråga i målet vid den nationella domstolen uppfyller det kravet.

25. Denna tolkning bekräftas av skäl 25 i förordning nr 1380/2013, där det anges att direktiven 2009/147, 92/43, och 2008/56 fastställer vissa skyldigheter för medlemsstaterna vad beträffar särskilda skyddade områden, och att medlemsstaterna kan behöva anta ”åtgärder som faller under den gemensamma fiskeripolitiken” för att uppfylla sina skyldigheter.

26. Den tanke som ligger bakom artikel 3.1 d FEUF är nämligen att avvägningen mellan det rent ekonomiska målet att uppnå ett optimalt utnyttjande av marina resurser och det mer miljöorienterade målet angående bevarande och säkerställande av en hållbar förvaltning av dessa resurser, och följaktligen av hela det marina ekosystemet, ska göras på EU-nivå. Om medlemsstaterna skulle kunna vidta åtgärder ensidigt skulle det omedelbart och direkt påverka ”var, hur och hur mycket” av fiskeriverksamheten som kan genomföras, den gemensamma fiskeripolitikens effektivitet och samstämmighet skulle äventyras och ge upphov till en fragmentering och snedvridning av den unionsomfattande marknaden.

27. Det är viktigt att notera att det framgår av fast rättspraxis att om en EU-rättsakt har två syften eller två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som det – eller den – huvudsakliga eller dominerande, medan det – eller den – andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten endast ha en rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelan.¹⁴ Den omständigheten att förordning nr 1380/2013 enbart grundar sig på artikel 43.2 FEUF innebär således inte att den inte får innehålla accessoriska bestämmelser, som på grund av deras innehåll eller syfte avser (eller helt enkelt påverkar) unionens andra politikområden, till exempel miljön. Detta gäller i ännu högre grad med avseende på bestämmelser som, liksom artikel 11 i förordning nr 1380/2013, syftar till att reglera förhållandet mellan rättsakter som antagits inom olika områden av unionens verksamhet.

¹⁰ Se särskilt artiklarna 2.3, 4.1, 4.9 och skäl 13 i förordning nr 1380/2013.

¹¹ Dom av den 14 juli 1976, Kramer m.fl. (3/76, 4/76 och 6/76, EU:C:1976:114).

¹² Den principen infördes först i fördragen genom Europeiska enhetsakten i ovannämnda artikel 130r.2 i EEG-fördraget.

¹³ Dom av den 14 juli 1976, Kramer m.fl. (3/76, 4/76 och 6/76, EU:C:1976:114, punkterna 56–59).

¹⁴ Se dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34 och där angiven rättspraxis.

28. Även om en sådan bestämmelse som artikel 11 i förordning nr 1380/2013 skulle anses ha ett huvudsakligen miljömässigt innehåll eller eftersträva främst ett miljömässigt syfte, skulle det inte innebära att bestämmelsen inte kan inbegripas i en rättsakt som enbart grundar sig på den rättsliga grunden för fiske. Den skulle nämligen kunna anses som en accessorisk bestämmelse avseende miljön, som lagligen inbegripits i en rättsakt som eftersträvar mer allmänna mål för fiskeripolitiken.

29. Det är uppenbart att ovanstående slutsats inte innebär att en bestämmelse som motsvarar eller liknar artikel 11 i förordning nr 1380/2013 inte kan ingå i en rättsakt som eftersträvar ett mer allmänt miljömål, och som följaktligen grundar sig (enbart eller också) på artikel 192 FEUF. Med andra ord kan sådana åtgärder som de som Deutscher Naturschutzing föreställt sig även utformas för att skydda det marina ekosystemet i dess helhet (och inte enbart eller huvudsakligen marina resurser som kan utnyttjas kommersiellt), men det innebär inte att de inte på ett giltigt sätt regleras i artikel 11 i förordning nr 1380/2013. Om den bestämmelsen är lagenlig – och ingen av parterna har hävdat att den inte är det – har jag svårt att se hur reglerna i den bestämmelsen kan bortses från.

30. Mot bakgrund av vad som anförts ovan omfattas de åtgärder som är i fråga i målet vid den nationella domstolen av den gemensamma fiskeripolitiken, och särskilt av bevarandet av havets biologiska resurser, men inte av unionens miljöpolitik. Eftersom förstnämnda politikområde omfattas av unionens exklusiva befogenhet, kan dessa åtgärder enbart antas av EU:s institutioner, såvida inte unionen delegerar denna uppgift till nationella myndigheter eller bemyndigar dem att vidta dessa åtgärder.

31. Mot bakgrund av ovanstående kommer jag att pröva den hänskjutande domstolens specifika frågor. Även om, såsom förbundsmyndigheten anför, vissa av dessa frågor inte är avgörande för svaret på den första tolkningsfrågan, kommer jag för fullständighetens skull pröva samtliga frågor.

2. Begreppet "bevarandeåtgärder"

32. Artikel 7 i förordning nr 1380/2013 innehåller en icke-uttömmande förteckning över de åtgärder som ska anses utgöra "bevarandeåtgärder" vid tillämpningen av förordningen. Dessa åtgärder omfattar "[n]ödvändiga åtgärder för efterlevnad av skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning, antagna enligt artikel 11".¹⁵ De omfattar även "[t]ekniska åtgärder" såsom "[f]iskeredskapens egenskaper och regler för användningen av dem", "[s]pecificationer av fiskeredskapens utformning", "[b]egränsningar eller förbud av användningen av vissa fiskeredskap och av fiskeverksamhet i vissa områden eller under vissa perioder".¹⁶ Begreppet teknisk åtgärd definieras även i artikel 4.1 punkt 20 i nämnda förordning som "en bestämmelse som reglerar fångsternas artsammansättning, storlekssammansättning och fiskets inverkan på delar av ekosystemen genom att den fastställer villkor för hur fiskeredskap ska användas och utformas och genom att den begränsar tillträdet till fiskeområden".

33. Således följer det redan av ordalydelsen i förordning nr 1380/2013 att sådana åtgärder som de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, genom vilka användandet av viss fisketeknik och -utrustning regleras och förbjuds, omfattas av begreppet "bevarandeåtgärder" i den mening som avses i förordningen.

3. Begreppet andra medlemsstaters fiskefartyg

34. Den hänskjutande domstolen har vidare anmodat domstolen att klargöra innebörden av uttrycket "andra medlemsstaters fiskefartyg".

¹⁵ Artikel 7.1 i) i förordning nr 1380/2013.

¹⁶ Artikel 7.2 a, b och c i förordning nr 1380/2013.

35. I det avseende kan noteras jag, för det första, att unionsfiskefartyg definieras i artikel 4.1 punkt 5 i förordning nr 1380/2013 både med hänvisning till vilken flagg fartyget för, och det land i vilket fartyget registrerats. För det andra hänvisas i artikel 19 i samma förordning, avseende medlemsstaternas åtgärder för bevarande av fiskbestånd i EU:s vatten, även till fiskefartyg som för den berörda medlemsstatens flagg. För det tredje förefaller det som om en hänvisning till dessa två villkor även härrör från artikel 24.1 i förordningen, som anger att "[m]edlemsstaterna ska, för de unionsfiskefartyg som för deras flagg, registrera den information om ägande, fartygs och redskaps egenskaper samt den verksamhet som dessa fartyg bedriver som krävs för förvaltningen av de åtgärder som fastställs i denna förordning". Utgångspunkten för fartygets nationalitet i förordning nr 1380/2013 förefaller därför vara både dess flagga och registreringsort.

36. De två begreppen bör i regel sammanfalla. Enligt artikel 91 (Fartygs nationalitet) i Förenta nationernas havsrättskonvention¹⁷ ska "[v]arje stat ... fastställa villkoren för att dess nationalitet skall tillerkännas fartyg, villkoren för fartygs registrering inom dess territorium samt villkoren för rätten att föra dess flagg. Fartyg har den stats nationalitet vars flagg de äger rätt att föra". I artikel 94 (Flaggstatens skyldigheter) i nämnda konvention anges även att varje stat ska "med avseende på administrativa, tekniska och sociala frågor utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över fartyg som för dess flagg", och i synnerhet "föra fartygsregister, som innehåller namn och kännetecknande uppgifter vad avser fartyg som för dess flagg" och "åta sig jurisdiktion enligt nationell rätt över varje fartyg som för dess flagg samt ... med avseende på administrativa, tekniska och sociala frågor rörande fartyget". I enlighet med dessa folkrättsliga regler har domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att fartyg i princip enbart ska ha en nationalitet, nämligen den stats nationalitet där fartyget är registrerat.¹⁸

37. Uttrycket "andra medlemsstaters fiskefartyg" i artikel 11 i förordning nr 1380/2013 ska således förstås så, att det avser fartyg som registrerats i en annan medlemsstat – och således för dess flagg – än den medlemsstat som har överhöghet eller jurisdiktion över de aktuella vattnen.

38. Jag vill i detta sammanhang tillägga att de fartygs nationalitet som berörs av de bevarandeåtgärder som måste vara förenliga med EU:s miljölagstiftning är avgörande för systematiken i artikel 11 i förordning nr 1380/2013. Enligt punkt 1 i den bestämmelsen kan bevarandeåtgärder som endast berör nationella fartyg antas av den berörda medlemsstaten på eget initiativ, förutsatt att de relevanta villkoren är uppfyllda. Däremot ska bevarandeåtgärder som även kan beröra andra medlemsstaters fiskefartyg antas av kommissionen i enlighet med det särskilda förfarande som fastställs i artikel 11.2–11.6 och artikel 18 i förordning nr 1380/2013.¹⁹

39. Kravet på att andra medlemsstaters fiskefartyg ska beröras preciseras i artikel 11.2 i förordning nr 1380/2013, som hänvisar till "andra medlemsstater [som] har direkt förvaltningsintresse i det fiske som kommer att beröras av [de relevanta] åtgärderna". Detta uttryck definieras i sin tur i artikel 4.1 punkt 22 i förordning nr 1380/2013 enligt följande: "medlemsstat med ett direkt förvaltningsintresse: en medlemsstat som har ett intresse som kännetecknas av antingen fiskemöjligheter eller fiske i den berörda medlemsstatens exklusiva ekonomiska zon ..."

40. Av denna bestämmelse följer, såsom förbundsmyndigheten och kommissionen påpekat, att det i regel krävs att kommissionen vidtar åtgärder enligt artikel 11.2 i förordning nr 1380/2013 när bevarandeåtgärderna berör andra medlemsstaters fartyg som fiskar inom det berörda området eller som trots att de inte (eller ännu inte) fiskar inom det berörda området har rätt att göra det.

¹⁷ Undertecknad i Montego Bay den 10 december 1982, och trädde i kraft den 16 november 1994. Se rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 om Europeiska gemenskapens ingående av Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om genomförande av del XI i denna konvention (EGT L 179, 1998, s. 1).

¹⁸ Se, särskilt, dom av den 24 november 1992, Poulsen och Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 13), och dom av den 2 december 1992, kommissionen/Irland (C-280/89, EU:C:1992:481, punkt 24).

¹⁹ Se även skäl 25 i förordning nr 1380/2013.

4. Begreppet "[uppnå] målen med den relevanta unionslagstiftningen"

41. Den hänskjutande domstolen har slutligen anmodat domstolen att klargöra begreppet "[uppnå] målen med den relevanta unionslagstiftningen" i artikel 11.1 i förordning nr 1380/2013. Den nationella domstolen önskar i synnerhet få klarhet i huruvida begreppet innebär att de ifrågavarande bevarandeåtgärderna i sig måste vara tillräckliga för att uppnå de mål som eftersträvas med den relevanta EU-lagstiftningen, eller att det är tillräckligt att de enbart bidrar till att uppnå dessa mål.

42. Denna fråga ger troligtvis upphov till mer terminologiska än materiella spörsmål.

43. Det förefaller mig som om att när en eller flera specifika åtgärder vidtas i syfte att skydda miljön kan myndigheterna ytterst sällan vara säkra på att de mål som eftersträvas därigenom med säkerhet kommer att uppnås till fullo. Det är ofta svårt att bedöma effektiviteten av de planerade åtgärderna på förhand och ett mer eller mindre framgångsrikt resultat kan vara beroende av flera faktorer, varav vissa inte kan kontrolleras helt eller förutses. Detta gäller i än högre grad när en åtgärd anses vara nödvändig för att hantera fenomen som uppstår av flera, vitt skilda orsaker, som även kan vara kontroversiella ur vetenskaplig synpunkt. Dessutom är miljömål ofta långsiktiga mål som enbart kan uppnås genom ett flertal åtgärder som kan behövas anpassas med tiden, beroende på hur situationen utvecklas.

44. Det är riktigt att det i artikel 11.1 i förordning nr 1380/2013 även talas om bevarandeåtgärder "som är *nödvändiga*" för att de ska kunna efterleva EU:s miljölagstiftning,²⁰ vilket kan ge intryck av att endast de åtgärder som är *oundgängliga* för att uppnå nämnda mål omfattas av denna bestämmelse.

45. Begreppet kan emellertid förklaras av den omständigheten att medlemsstaterna enligt artikel 11.1 i förordning nr 1380/2013 ska göra en avvägning mellan två ibland konkurrerande mål, nämligen den gemensamma fiskeripolitikens mål (som avses i artikel 39 FEUF och artikel 2 i förordning nr 1380/2013) och de miljömål som eftersträvas med de unionsbestämmelser som avses i artikel 11.1.

46. Behovet för medlemsstaterna att göra en sådan avvägning blir tydligt vid en samlad bedömning av samtliga de villkor som fastställs i artikel 11.1 för att medlemsstaterna ska kunna anta bevarandeåtgärder. För det första anges i nämnda bestämmelse att åtgärderna måste vara "förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 i ... [den] förordningen". För det andra tilläggs i samma bestämmelse att dessa åtgärder också måste kunna "[uppnå] målen med den relevanta unionslagstiftning som de avser att genomföra".

47. Med andra ord krävs enligt artikel 11.1 i förordning nr 1380/2013 att medlemsstaterna gör en bedömning av huruvida de planerade åtgärderna är proportionerliga. En mycket viktig del i den bedömningen är enligt fast rättspraxis²¹ prövningen av huruvida åtgärderna är *ändamålsenliga och nödvändiga*, det vill säga avsedda som åtgärder som sannolikt på ett positivt och icke obetydligt sätt bidrar till att uppnå de miljömål som eftersträvas i artikel 13.4 i direktiv 2008/56, artikel 4 i direktiv 2009/147 och artikel 6 i direktiv 92/43.

48. Således innebär uttrycket "[uppnå] målen med den relevanta unionslagstiftning[en]" enligt artikel 11.1 i förordning nr 1380/2013 att de ifrågavarande bevarandeåtgärderna på ett positivt och icke obetydligt sätt måste bidra till att de miljömål som eftersträvas med de bestämmelser som anges i nämnda artikel uppnås.

²⁰ Min kursivering.

²¹ Enligt fast rättspraxis krävs enligt proportionalitetsprincipen att unionsinstitutionernas rättsakter eller de rättakter som antas av medlemsstaterna när de agerar inom ramen för EU-rätten inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga, och när det finns flera lämpliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd som är minst betungande användas och vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträfvade målen. Se, exempelvis, dom av den 14 juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

5. Förslag till avgörande angående den första frågan

49. Avslutningsvis angående denna fråga vill jag återigen framhålla att de åtgärder som är i fråga i målet vid den nationella domstolen till följd av sin natur omfattas av artikel 11 i förordning nr 1380/2013. Det är obestridligt att i) de åtgärder som är i fråga i målet vid den nationella domstolen anses, i vart fall av Deutscher Naturschutzing, vara nödvändiga för att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 6 i direktiv 92/43, och att ii) dessa åtgärder, genom vilka vissa fisketekniker förbjuds för alla fartyg som fiskar inom vissa skyddade områden, kan beröra andra medlemsstaters än Tysklands fiskeintressen.²²

50. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan enligt följande. Artikel 11 i förordning nr 1380/2013 ska tolkas så, att den utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende vatten som faller under dess överhöghet eller jurisdiktion i syfte att fullgöra skyldigheter enligt artikel 6 i direktiv 92/43, när dessa åtgärder påverkar andra medlemsstaters fiskefartyg, och genom vilka fiskeri med bottenrörande fångstredskap och förankrade nät förbjuds.

B. Den andra tolkningsfrågan

51. Genom den andra frågan söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 11 i förordning nr 1380/2013 utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende vatten som faller under dess överhöghet eller jurisdiktion, vilka är nödvändiga för att fullgöra medlemsstatens skyldigheter enligt direktiv 2004/35.

52. Såsom denna fråga har formulerats av den hänskjutande domstolen förefaller den för vag, och kan följaktligen inte ges ett användbart svar. Det är uppenbart att artikel 11 i förordning nr 1380/2013 inte kan tolkas så, att den utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar *vilka åtgärder som helst* avseende vatten som faller under dess överhöghet eller jurisdiktion, som kan anses vara nödvändiga för att fullgöra medlemsstatens skyldigheter enligt direktiv 2004/35.

53. Frågan behöver således formuleras om. Den hänskjutande domstolen söker genom den andra frågan klarhet i huruvida artikel 11 i förordning nr 1380/2013 utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende vatten som faller under dess överhöghet eller jurisdiktion, *såsom de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen*, även om de anses vara nödvändiga för att fullgöra medlemsstatens skyldigheter enligt direktiv 2004/35.

54. Jag ska inledningsvis medge att det inte alls står klart för mig hur sådana åtgärder som de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kan anses vara nödvändiga för Tyskland för att fullgöra de skyldigheter som följer av direktiv 2004/35.

55. Den grundläggande principen i det direktivet är att verksamhetsutövare vars verksamhet har orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada ska ha ett ekonomiskt ersättningsansvar. På så sätt motiveras verksamhetsutövare att vidta åtgärder och utveckla metoder för att minimera risken för miljöskador och därigenom risken för ersättningsansvar. Således syftar direktiv 2004/35 till att fastställa enhetliga principer för att förebygga och avhjälpa miljöskador till rimlig kostnad för samhället.²³

²² Sistnämnda omständighet bekräftades återigen under förhandlingen av den tyska regeringen.

²³ Se skälen 2 och 3 i det direktivet.

56. Det är viktigt att noteras att i skäl 13 i direktivet anges att "[a]lla typer av miljöskador [inte] går ... att avhjälpa genom en ordning med ersättningsansvar [som fastställs genom direktivet]. För att en sådan ordning skall vara effektiv måste det finnas en eller flera identifierbara förorenare, skadan bör vara konkret och mätbar, och ett orsakssamband bör kunna fastställas mellan skadan och den identifierade förorenaren. En ordning med ersättningsansvar är därför inte något lämpligt instrument för att hantera föroreningar av mer omfattande, diffus karaktär där det är omöjligt att hänföra de negativa miljöeffekterna till vissa enskilda aktörers handlingar eller underlåtelse att handla."

57. Den typ av skada som Deutscher Naturschutzring söker förebygga genom att anta de åtgärder som är i fråga i målet vid den nationella domstolen förefaller emellertid vara just av mer omfattande och diffus karaktär. Deutscher Naturschutzrings argumentation tycks utgå från att allt användande av omtvistade fisketekniker och -utrustning oundvikligen orsakar viss skada på det marina ekosystemet i de skyddade områdena.

58. De främsta materiella skyldigheter som följer av bestämmelserna i direktiv 2004/35 åvilar dessutom ekonomiska aktörer, snarare än medlemsstaternas myndigheter.

59. I det avseendet har Deutscher Naturschutzring emellertid åberopat artiklarna 12 och 13 i direktivet, som anger att medlemsstaterna ska införa i) förvaltningsrättsliga förfaranden som gör det möjligt för berörda personer att begära att medlemsstaternas behöriga myndigheter vidtar åtgärder enligt det direktivet vid en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada, och ii) prövningsförfaranden som möjliggör för dessa personer att ifrågasätta myndigheternas handlingar eller underlåtenhet att handla. Såsom framgår av skälen 24–26 ska dessa förfaranden icke desto mindre uppfattas som ett sätt att genomföra eller tillämpa direktivet. Med andra ord begränsas omfattningen av dessa förfaranden till syftet med direktiv 2004/35 som, såsom fastställs i artikel 1 i direktivet, är att fastställa ett regelverk för miljöansvar enligt principen om att förorenaren ska betala.

60. Det finns således inte någon grund för att tolka artiklarna 12 och 13 i direktiv 2004/35 på så sätt att de innebär en skyldighet för medlemsstaterna att införa ett system med förvaltningsrättsliga förfaranden och prövningsförfaranden som möjliggör för enskilda att begära att myndigheterna vidtar åtgärder med avseende på mänsklig verksamhet som kan ha någon typ av inverkan på miljön.

61. Jag tvivlar även på att direktiv 2004/35 kan tillämpas i förevarande mål med stöd av artikel 5, enligt vilken medlemsstaterna under vissa omständigheter kan kräva att verksamhetsutövaren vidtar "nödvändiga förebyggande åtgärder". Förebyggande åtgärder kan enbart föreläggas "med anledning av en händelse, handling eller försummelse som har framkallat ett *överhängande* hot om miljöskada".²⁴ Skadan bör vidare, såsom anförts ovan, vara "konkret och mätbar" och kunna tillskrivas en eller flera "identifierbara förorenare".

62. Under alla händelser anser jag att svaret på den andra tolkningsfrågan – oaktat frågan huruvida direktiv 2004/35 är tillämpligt i en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen – följer av det svar som föreslagits på den första frågan. Om de åtgärder som är i fråga i målet vid den nationella domstolen till följd av sin natur ska hänföras till området för bevarandet av de havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, kan dessa åtgärder endast antas om och när detta är tillåtet enligt den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Artikel 11 i förordning nr 1380/2013 är den grundläggande bestämmelsen i detta avseende.

24 Artikel 2.10 i det direktivet (min kursivering).

63. I artikel 11 i förordning nr 1380/2013 föreskrivs emellertid att i den mån de även berör andra medlemsstaters fiskefartyg har enbart kommissionen befogenhet att anta sådana åtgärder. Vidare kan enligt artikel 11 enbart sådana bevarandeåtgärder antas som är nödvändiga för att fullgöra de skyldigheter som följer av tre specifika bestämmelser i EU:s miljölagstiftning, nämligen artikel 13.4 i direktiv 2008/56, artikel 4 i direktiv 2009/147 och artikel 6 i direktiv 92/43. I artikel 11 i förordning nr 1380/2013 nämns inte någon bestämmelse i direktiv 2004/35.

64. Såsom kommissionen påpekat finns det inget som tyder på att en sådan förteckning över lagbestämmelser enbart ska anses vara vägledande. Tvärtom framgår av ordalydelsen i artikel 11 i förordning nr 1380/2013 att förteckningen är uttömmande. Det hade varit märkligt att enbart nämna dessa tre bestämmelser (och inte andra) om unionslagstiftaren hade avsett att införa en mer allmän bestämmelse genom vilken förhållandet mellan den gemensamma fiskeripolitiken och hela EU:s miljölagstiftning reglerades.

65. Vidare kan inte artikel 11.1 i förordning nr 1380/2013, enligt min mening, tillämpas analogt på åtgärder som förefaller nödvändiga för att efterleva andra bestämmelser i EU:s miljölagstiftning. Genom att bemyndiga medlemsstaterna att undantagsvis vidta åtgärder på ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet utgör bestämmelsen ett undantag från en allmän bestämmelse och ska således ges en strikt tolkning.²⁵

66. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att artikel 11 i förordning nr 1380/2013 ska tolkas så, att den utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende vatten som faller under dess överhöghet eller jurisdiktion, såsom de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, även om de anses vara nödvändiga för att fullgöra medlemsstatens skyldigheter enligt direktiv 2004/35.

C. Den tredje tolkningsfrågan

67. Eftersom den tredje frågan ställts endast för det fall att den första och/eller den andra frågan ska besvaras nekande saknas det anledning att besvara den. Det framgår med all tydlighet av det ovan anförda att de åtgärder som är i fråga i målet vid den nationella domstolen till följd av deras natur omfattas av området för bevarandet av de havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitikens tillämpningsområde, och följaktligen av unionens exklusiva befogenhet i enlighet med artikel 3.1 d FEUF.

68. Eftersom det inte finns någon uttrycklig unionsbestämmelse enligt vilken medlemsstater bemyndigas eller delegeras uppgiften att anta sådana åtgärder saknar de befogenhet att göra det.

IV. Förslag till avgörande

69. Avslutningsvis föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som hänskjutits av Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln) enligt följande:

- Artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG ska tolkas så, att den utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende vatten som faller under dess överhöghet

²⁵ Den omständigheten att det är unionen som ger medlemsstaterna befogenhet att anta de åtgärder som avses i artikel 11.1 i förordning nr 1380/2013 blir ännu mer uppenbar om man jämför den tyska versionen av förordningen med andra språkversioner av densamma. Medan det i den tyska versionen talas om att "die Mitgliedstaaten haben das Recht" (artikel 1.1) och "die Mitgliedstaaten ... zu ermächtigen" (skäl 25), anges till exempel i den engelska, den spanska, den franska och den italienska språkversionen uttryckligen att unionen *bemyndigar* medlemsstaternas att vidta åtgärder.

eller jurisdiktion, vilka syftar till att fullgöra de skyldigheter som följer artikel 6 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, när dessa åtgärder påverkar andra medlemsstaters fiskefartyg, och genom vilka fiskeri med bottenrörande fångstredskap och förankrade nät förbjuds.

- Sådana åtgärder varigenom fiske med bottenrörande fångstredskap och förankrade nät förbjuds omfattas av begreppet bevarandeåtgärder i den mening som avses i artikel 11 i förordning nr 1380/2013.
- Begreppet andra medlemsstaters fiskefartyg i artikel 11 i förordning nr 1380/2013 avser fartyg som registreras i en annan medlemsstat, och följaktligen för dess flagg, än den medlemsstat som har överhöghet eller jurisdiktion över de aktuella vattnen,
- Begreppet ”[uppnå] målen med den relevanta unionslagstiftningen” i artikel 11.1 i förordning nr 1380/2013 innebär att bevarandeåtgärderna på ett positivt och icke obetydligt sätt måste bidra till att de miljömål som eftersträvas med de bestämmelser som anges i nämnda artikel uppnås.
- Artikel 11 i förordning nr 1380/2013 utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar åtgärder avseende vatten som faller under dess överhöghet eller jurisdiktion, såsom de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, även om de anses vara nödvändiga för att fullgöra medlemsstatens skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.