



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

13. Juni 2018*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Fischereipolitik – Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 – Art. 11 – Erhaltung der biologischen Meeresschätze – Umweltschutz – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union“

In der Rechtssache C-683/16

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Köln (Deutschland) mit Entscheidung vom 29. November 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Dezember 2016, in dem Verfahren

Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV

gegen

Bundesrepublik Deutschland

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen sowie der Richter J. Malenovský (Berichterstatter), M. Safjan, D. Šváby und M. Vilaras,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. November 2017,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- des Deutschen Naturschutzrings – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, vertreten durch Rechtsanwalt R. Nebelsieck und Rechtsanwältin K. Fock,
- des Bundesamts für Naturschutz, vertreten durch Rechtsanwalt W. Ewer,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze als Bevollmächtigten,
- der spanischen Regierung, vertreten durch S. Jiménez García als Bevollmächtigten,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,
- der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes und M. Figueiredo als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Moro, M. Morales Puerta und B. Bertelmann als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. Januar 2018

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 11 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. 2013, L 354, S. 22).
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Deutschen Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV (im Folgenden: Deutscher Naturschutzring) und dem Bundesamt für Naturschutz (Deutschland) wegen der Entscheidung des Bundesamts, mit der es den Antrag des Deutschen Naturschutzrings zurückgewiesen hat, der darauf gerichtet war, es zu verpflichten, die Fischerei mittels grundberührenden Fanggeräten und Stellnetzen in den Meeresgebieten „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ und „Pommersche Bucht“ zu untersagen.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

- 3 Das am 10. Dezember 1982 in Montego Bay unterzeichnete Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (im Folgenden: Übereinkommen von Montego Bay) trat am 16. November 1994 in Kraft. Es wurde mit dem Beschluss 98/392/EG des Rates vom 23. März 1998 (ABl. 1998, L 179, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt.
- 4 Art. 91 („Staatszugehörigkeit der Schiffe“) Abs. 1 des Übereinkommens von Montego Bay sieht vor:
„... Schiffe besitzen die Staatszugehörigkeit des Staates, dessen Flagge zu führen sie berechtigt sind. Zwischen dem Staat und dem Schiff muss eine echte Verbindung bestehen.“
- 5 Art. 94 („Pflichten des Flaggenstaats“) dieses Übereinkommens bestimmt:
„(1) Jeder Staat übt seine Hoheitsgewalt und Kontrolle in verwaltungsmäßigen, technischen und sozialen Angelegenheiten über die seine Flagge führenden Schiffe wirksam aus.
(2) Insbesondere hat jeder Staat
a) ein Schiffsregister zu führen, das die Namen und Einzelheiten der seine Flagge führenden Schiffe enthält, mit Ausnahme derjenigen Schiffe, die wegen ihrer geringen Größe nicht unter die allgemein anerkannten internationalen Vorschriften fallen;

...“

Unionsrecht

Verordnung Nr. 1380/2013

- 6 Der 25. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1380/2013 lautet:
- „(25) Durch die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010, L 20, S. 7)], die Richtlinie 92/43/EWG des Rates [vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7)] und die Richtlinie 2008/56/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) (ABl. 2008, L 164, S. 19)] werden den Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen hinsichtlich Schutzgebieten, besonderer Schutzgebiete bzw. geschützter Meeresgebiete auferlegt. Dies erfordert möglicherweise den Erlass von Maßnahmen, die unter die [Gemeinsame Fischereipolitik] fallen. Es ist daher zweckmäßig, die Mitgliedstaaten in Bezug auf Gewässer unter ihrer Hoheit oder Gerichtsbarkeit zum Erlass solcher Bestandserhaltungsmaßnahmen zu ermächtigen, die zur Erfüllung der ihnen aus diesen Unionsrechtsakten erwachsenden Verpflichtungen erforderlich sind, sofern sich diese Maßnahmen nicht auf die Fischereiinteressen anderer Mitgliedstaaten auswirken. Für den Fall, dass sich diese Maßnahmen möglicherweise auf die Fischereiinteressen anderer Mitgliedstaaten auswirken, sollte die Befugnis zum Erlass einer solchen Maßnahme bei der Kommission liegen und die betroffenen Mitgliedstaaten sollten auf die regionale Zusammenarbeit zurückgreifen.“
- 7 Art. 4 („Begriffsbestimmungen“) dieser Verordnung sieht in Abs. 1 Nr. 20 vor:
- „Im Sinne dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:...
20. ‚technische Maßnahme‘ ist eine Maßnahme zur Regulierung der Arten- und Größenzusammensetzung von Fängen und der Auswirkungen von Fangtätigkeiten auf Ökosystemkomponenten durch Vorgaben für den Einsatz und die Konstruktion von Fanggeräten sowie die Begrenzung des Zugangs zu Fanggebieten“.
- 8 Art. 6 („Allgemeine Bestimmungen“) dieser Verordnung sieht in Abs. 1 vor:
- „Zur Verwirklichung der Ziele der [Gemeinsamen Fischereipolitik] bezüglich der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung biologischer Meeresschätze gemäß Artikel 2 erlässt die Union die in Artikel 7 festgelegten Bestandserhaltungsmaßnahmen.“
- 9 In Art. 7 („Bestandserhaltungsmaßnahmen“) der Verordnung heißt es:
- „(1) Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung biologischer Meeresschätze können unter anderem Folgendes einschließen:
- ...
- i) für die Einhaltung der Verpflichtungen nach den Umweltvorschriften der Union erforderliche Maßnahmen im Sinne von Artikel 11;
- j) technische Maßnahmen gemäß Absatz 2.

(2) Die technischen Maßnahmen können unter anderem Folgendes beinhalten:

...

c) Beschränkungen oder Verbot des Einsatzes bestimmter Fanggeräte und von Fangtätigkeiten in bestimmten Gebieten oder zu bestimmten Zeiten;

...

e) spezifische Maßnahmen zur Minimierung der negativen Auswirkungen der Fischereitätigkeit auf die Biodiversität der Meere und die Meeresökosysteme, einschließlich Maßnahmen zur Vermeidung bzw. größtmöglichen Verringerung unerwünschter Beifänge.“

10 Art. 11 („Bestandserhaltungsmaßnahmen, die zur Einhaltung der Verpflichtungen nach Umweltvorschriften der Union erforderlich sind“) der Verordnung Nr. 1380/2013 bestimmt in den Abs. 1 und 2:

„(1) Die Mitgliedstaaten haben das Recht, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, die keine Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben und für die Gewässer unter ihrer Hoheit oder Gerichtsbarkeit gelten und zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 13 Absatz 4 der Richtlinie 2008/56/EG, Artikel 4 der Richtlinie 2009/147/EG oder Artikel 6 der Richtlinie 92/43/EWG erforderlich sind, vorausgesetzt, diese Maßnahmen sind mit den Zielen des Artikels 2 dieser Richtlinie vereinbar, erreichen die Ziele der entsprechenden Unionsvorschriften, die sie umsetzen sollen, und sind wenigstens ebenso streng wie Maßnahmen nach Unionsrecht.

(2) Ist ein Mitgliedstaat (im Folgenden ‚veranlassender Mitgliedstaat‘) der Auffassung, dass Maßnahmen erlassen werden müssen, um die Verpflichtungen nach Absatz 1 einzuhalten und haben andere Mitgliedstaaten ein direktes Bewirtschaftungsinteresse an der Fischerei, die von solchen Maßnahmen betroffen ist, so wird der Kommission die Befugnis übertragen, auf Antrag solche Maßnahmen im Wege delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 46 zu erlassen. Für diesen Zweck ist Artikel 18 Absätze 1 bis 4 und Absatz 6 sinngemäß anzuwenden.“

11 Art. 18 („Regionale Zusammenarbeit bei Bestandserhaltungsmaßnahmen“) Abs. 1 dieser Verordnung sieht vor:

„Werden der Kommission ... in den in Artikel 11 ... vorgesehenen Fällen ... Befugnisse zum Erlass von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten in Bezug auf eine Bestandserhaltungsmaßnahme der Union in einem einschlägigen geografischen Gebiet übertragen, so können Mitgliedstaaten mit einem direkten Bewirtschaftungsinteresse, die von diesen Maßnahmen betroffen sind, innerhalb einer in der einschlägigen Bestandserhaltungsmaßnahme und/oder dem Mehrjahresplan festzulegenden Frist vereinbaren, gemeinsame Empfehlungen zur Erreichung der Ziele der einschlägigen Bestandserhaltungsmaßnahmen der Union, der Mehrjahrespläne oder der spezifischen Rückwurfpläne vorzulegen. ...“

Richtlinie 92/43

12 Im 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 92/43 in der durch die Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. 2006, L 363, S. 368) geänderten Fassung heißt es:

„Ergänzend zur Richtlinie 79/409/EWG [des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 1979, L 103, S. 1)] ist ein allgemeines Schutzsystem für bestimmte Tier- und Pflanzenarten vorzusehen. Für bestimmte Arten sind Regulierungsmaßnahmen vorzusehen,

wenn dies aufgrund ihres Erhaltungszustands gerechtfertigt ist; hierzu zählt auch das Verbot bestimmter Fang- und Tötungsmethoden, wobei unter gewissen Voraussetzungen Abweichungen zulässig sein müssen.“

- 13 Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Es wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung ‚Natura 2000‘ errichtet. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Arten des Anhang[s] II umfassen, und muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.“

- 14 Art. 4 Abs. 4 dieser Richtlinie lautet:

„Ist ein Gebiet aufgrund des in Absatz 2 genannten Verfahrens als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet worden, so weist der betreffende Mitgliedstaat dieses Gebiet so schnell wie möglich – spätestens aber binnen sechs Jahren – als besonderes Schutzgebiet aus und legt dabei die Prioritäten nach Maßgabe der Wichtigkeit dieser Gebiete für die Wahrung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes eines natürlichen Lebensraumtyps des Anhangs I oder einer Art des Anhangs II und für die Kohärenz des Netzes Natura 2000 sowie danach fest, inwieweit diese Gebiete von Schädigung oder Zerstörung bedroht sind.“

- 15 Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.“

Richtlinie 2004/35

- 16 Art. 1 („Gegenstand“) der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. 2004, L 143, S. 56) sieht vor:

„Ziel dieser Richtlinie ist, auf der Grundlage des Verursacherprinzips einen Rahmen für die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden zu schaffen.“

Richtlinie 79/409

- 17 Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 79/409 bestimmt:

„Zur Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensstätten und Lebensräume gehören insbesondere folgende Maßnahmen:

- a) Einrichtung von Schutzgebieten“.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 18 Am 15. September 2005 erließ das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Deutschland) gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 79/409 die Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht“ (BGBl. 2005 I S. 2778). Nach dieser

Verordnung sind in diesem Gebiet der Ostsee alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder zu einer nachhaltigen Störung führen können. Die berufsmäßige Seefischerei ist von diesem Verbot jedoch ausdrücklich ausgenommen.

- 19 Am 12. November 2007 erließ die Kommission die Entscheidung 2008/23/EG gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen biogeografischen Region (ABl. 2008, L 12, S. 1), in der das in der Nordsee gelegene Gebiet „Sylter Außenriff“ dieser Liste hinzugefügt wurde.
- 20 Am 13. November 2007 erließ die Kommission die Entscheidung 2008/25/EG gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der kontinentalen biogeografischen Region (ABl. 2008, L 12, S. 383), in der das in der Ostsee gelegene Gebiet „Pommersche Bucht mit Oderbank“ dieser Liste hinzugefügt wurde.
- 21 Bis heute hat die Bundesrepublik Deutschland weder diese Gebiete als besondere Schutzgebiete gemäß Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 92/43 ausgewiesen noch Bestandserhaltungsmaßnahmen getroffen.
- 22 Die drei betreffenden Gebiete befinden sich alle in Gewässern, die zur deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone gehören. Die Seefischerei wird dort mittels grundberührenden Fanggeräten und Stellnetzen ausgeübt, was Riffe und Sandbänke beeinträchtigt und zum Beifang von Schweinswalen und Seevögeln führt.
- 23 Am 30. Juli 2014 beantragte der Deutsche Naturschutzing beim Bundesamt für Naturschutz die Untersagung von Methoden der Seefischerei mit Einsatz von grundberührenden Fanggeräten und Stellnetzen in den Gebieten „Sylter Außenriff“, „Pommersche Bucht mit Oderbank“ und „Pommersche Bucht“, weil die Anwendung dieser Methoden gegen Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 verstoße. Zudem sei diese Untersagung eine notwendige Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahme im Sinne von Art. 2 Nrn. 10 und 11 der Richtlinie 2004/35, zu deren Anordnung die zuständigen Behörden nach Art. 5 Abs. 3, Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 12 dieser Richtlinie verpflichtet seien.
- 24 Mit Bescheid vom 29. Oktober 2014 lehnte das Bundesamt für Naturschutz den Antrag des Deutschen Naturschutzrings ab. Dieser Bescheid wurde mit Bescheid desselben Amtes vom 19. Dezember 2014 bestätigt.
- 25 Der Deutsche Naturschutzring erhob daraufhin vor dem Verwaltungsgericht Köln (Deutschland) Klage gegen diesen Ablehnungsbescheid.
- 26 Das Bundesamt für Naturschutz trat der Klage entgegen und machte geltend, dass es aus Kompetenzgründen an der Anordnung der vom Deutschen Naturschutzring geforderten Maßnahmen gehindert sei, da diese nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. d AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fielen. Art. 11 der Verordnung Nr. 1380/2013 erlaube den Mitgliedstaaten zwar den Erlass bestimmter Bestandserhaltungsmaßnahmen. Da diese Maßnahmen aber Auswirkungen auf die Seefischerei durch Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben könnten, dürften sie gemäß der genannten Vorschrift nur von der Kommission erlassen werden.
- 27 Das Verwaltungsgericht Köln ist der Auffassung, dass die Klage nur begründet sein könne, wenn die Bundesrepublik Deutschland, und nicht die Kommission, die vom Kläger beantragten Maßnahmen erlassen dürfe, und hat daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
 1. Ist Art. 11 der Verordnung Nr. 1380/2013 dahin gehend auszulegen, dass er Maßnahmen eines Mitgliedstaats für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit entgegensteht, die zur Einhaltung der Verpflichtungen des Mitgliedstaats nach Art. 6 der Richtlinie 92/43 erforderlich

sind, Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben und mit denen in Natur-2000-Gebieten berufsmäßige Seefischerei mittels grundberührenden Fanggeräten sowie Stellnetzen („Kiemen- und Verwickelnetze“) umfassend untersagt wird?

Insbesondere:

- a) Ist Art. 11 der Verordnung Nr. 1380/2013 dahin gehend auszulegen, dass dem Begriff der „Bestandserhaltungsmaßnahme“ die in Vorlagefrage 1 benannten Fangmethoden unterfallen?
 - b) Ist Art. 11 der Verordnung Nr. 1380/2013 dahin gehend auszulegen, dass dem Begriff „Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten“ auch diejenigen Fischereifahrzeuge eines anderen Mitgliedstaats unterfallen, die unter der Bundesflagge des Mitgliedstaats der Bundesrepublik Deutschland fahren?
 - c) Ist Art. 11 der Verordnung Nr. 1380/2013 dahin gehend auszulegen, dass dem Begriff „Erreichen der Ziele der entsprechenden Unionsvorschriften“ auch solche vom Mitgliedstaat erlassene Maßnahmen unterfallen, welche die in den dort genannten Unionsvorschriften genannten Ziele lediglich fördern?
2. Ist Art. 11 der Verordnung Nr. 1380/2013 dahin gehend auszulegen, dass er Maßnahmen eines Mitgliedstaats für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit entgegensteht, die zur Einhaltung seiner Verpflichtungen nach der Richtlinie 2004/35 zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden erforderlich sind?
 3. Sofern eine der beiden oder beide vorstehenden Vorlagefragen zu verneinen ist oder sind: Steht die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union im Bereich der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. d AEUV dem Erlass der vorgenannten Maßnahmen durch den Mitgliedstaat entgegen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

Zur Zulässigkeit

- 28 Das Bundesamt für Naturschutz hält die erste Frage für unzulässig, weil sie sich auf Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 beziehe, auf Maßnahmen wie die vom vorlegenden Gericht genannten aber nur Art. 11 Abs. 2 ff. dieser Verordnung anwendbar sei.
- 29 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationalen Gerichts spricht, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festgelegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Er kann die Entscheidung über die Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder er nicht über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfügt, die für eine sachdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil vom 12. Oktober 2010, Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 30 Im vorliegenden Fall zielt aber das Vorbringen des Bundesamts für Naturschutz nicht darauf ab, nachzuweisen, dass die erbetene Auslegung des Unionsrechts in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits stehe, dass das Problem hypothetischer Natur sei oder dass der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfüge, die für

eine sachdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich seien. Es handelt sich vielmehr um eine Stellungnahme zur Auslegung der Bestimmungen der verschiedenen Absätze von Art. 11 der Verordnung Nr. 1380/2013, die der Gerichtshof vorzunehmen hat.

31 Unter diesen Umständen ist die erste Vorlagefrage nicht für unzulässig zu erklären.

Zur Begründetheit

32 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 11 der Verordnung Nr. 1380/2013 dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit Maßnahmen zu erlassen, die zur Einhaltung seiner Verpflichtungen nach Art. 6 der Richtlinie 92/43 erforderlich sind, Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben und mit denen in Natura-2000-Gebieten berufsmäßige Seefischerei mittels grundberührenden Fanggeräten sowie Stellnetzen umfassend untersagt wird.

33 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 die Mitgliedstaaten das Recht haben, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, die keine Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben und für die Gewässer unter ihrer Hoheit oder Gerichtsbarkeit gelten und zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen nach Art. 13 Abs. 4 der Richtlinie 2008/56, Art. 4 der Richtlinie 2009/147 oder Art. 6 der Richtlinie 92/43 erforderlich sind, vorausgesetzt, diese Maßnahmen sind mit den Zielen des Art. 2 dieser Richtlinie vereinbar, erreichen die Ziele der entsprechenden Unionsvorschriften, die sie umsetzen sollen, und sind wenigstens ebenso streng wie Maßnahmen nach Unionsrecht.

34 Was zunächst die den Mitgliedstaaten in Art. 6 der Richtlinie 92/43 auferlegten Verpflichtungen betrifft, denen nachzukommen der Erlass der vom vorlegenden Gericht genannten Maßnahmen dienen soll, ergibt sich aus dem Wortlaut dieses Art. 6, dass diese Verpflichtungen darin bestehen, dass die Mitgliedstaaten „die geeigneten Maßnahmen [treffen], um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten“.

35 Da das vorlegende Gericht in seiner Frage die Feststellung trifft, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen darauf abzielen, den sich aus dieser Vorschrift ergebenden Verpflichtungen nachzukommen, braucht sich der Gerichtshof insoweit nicht zu äußern.

36 Ferner gibt das vorlegende Gericht an, seine Frage ziele „insbesondere“ auf die Auslegung von drei in Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 verwendeten Begriffen bzw. Wendungen ab, nämlich erstens „Bestandserhaltungsmaßnahmen“, zweitens „Maßnahmen, die die Ziele der entsprechenden Unionsvorschriften erreichen“ und drittens „Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten“. Diese drei Begriffe bzw. Wendungen sollten daher vom Gerichtshof präzisiert werden.

37 Erstens ist zu dem Begriff „Bestandserhaltungsmaßnahmen“ festzustellen, dass die in Art. 11 der Verordnung verwendeten Worte nicht erlauben, die Tragweite dieses Begriffs zu bestimmen. Allerdings ist für die Auslegung von Art. 11 Abs. 1 nicht nur auf den Wortlaut dieser Bestimmung abzustellen, sondern auch auf ihren Kontext sowie das mit ihr verfolgte Ziel (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. April 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, Rn. 25).

- 38 Der Kontext des Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 ist aber dadurch gekennzeichnet, dass die in Art. 7 Abs. 1 dieser Verordnung genannten Bestandserhaltungsmaßnahmen die technischen Maßnahmen des Art. 7 Abs. 2 dieser Verordnung umfassen, zu denen unter Buchst. c Maßnahmen gehören, die „Beschränkungen oder [ein] Verbot des Einsatzes bestimmter Fanggeräte und von Fangtätigkeiten in bestimmten Gebieten oder zu bestimmten Zeiten“ beinhalten.
- 39 Im Hinblick auf diese Definition können Maßnahmen wie die vom vorlegenden Gericht genannten, die im Verbot der Fischerei mittels grundberührenden Fanggeräten sowie Stellnetzen in Gewässern der Union bestehen, Bestandserhaltungsmaßnahmen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1380/2013 darstellen und daher unter Art. 11 Abs. 1 dieser Verordnung fallen.
- 40 Das mit Art. 11 Abs. 1 verfolgte Ziel stützt diese Schlussfolgerung.
- 41 Aus dem 25. Erwägungsgrund und dem Wortlaut selbst von Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 ergibt sich nämlich, dass es das dieser Bestimmung zugrunde liegende Ziel ist, einem Mitgliedstaat – hauptsächlich unter der Bedingung, dass nicht die Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten betroffen werden – zu erlauben, die Maßnahmen zu erlassen, die erforderlich sind, um seine Verpflichtungen u. a. aus Art. 6 der Richtlinie 92/43 einzuhalten.
- 42 Zu den Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat erlassen darf, um seinen Verpflichtungen gemäß Art. 6 nachzukommen, zählt aber das im 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 92/43 erwähnte Verbot bestimmter Fang- und Tötungsmethoden u. a. von Meerestieren zum Schutz bestimmter Arten.
- 43 Der Deutsche Naturschutzring und die portugiesische Regierung machen zwar geltend, der Begriff „Bestandserhaltungsmaßnahmen“ ziele nur auf Maßnahmen ab, mit denen ein Ziel im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Fischereipolitik verfolgt werde, während die erwähnten Bestandserhaltungsmaßnahmen eine weitere Zielsetzung hätten, da sie zum Umweltschutz erlassen worden seien.
- 44 Wie jedoch der Generalanwalt in Nr. 23 seiner Schlussanträge ausführt, reicht die Tatsache, dass Maßnahmen, mit denen die Verwendung bestimmter Fanggeräte und -methoden untersagt wird, sich auch auf andere Tierarten als die zu fischenden auswirken würde, nicht aus, um diese Maßnahmen aus dem Geltungsbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik fallen zu lassen.
- 45 Das Gegenteil wäre nämlich nicht mit dem Wortlaut und der Systematik der Art. 7 und 11 der Verordnung Nr. 1380/2013 vereinbar, deren Gültigkeit nicht in Frage gestellt wird. So enthalten diese Vorschriften keinerlei Ausschluss in Bezug auf den Erlass von Maßnahmen, mit denen die zulässigen Fangmethoden im Hinblick auf den Umweltschutz beschränkt werden. Art. 7 Abs. 1 Buchst. d und Abs. 2 Buchst. e dieser Verordnung sieht nämlich ausdrücklich den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen, die Anreize für Fischfang mit geringen Folgen für das Meeresökosystem schaffen sollen, und allgemeiner den Erlass von spezifischen Maßnahmen zur Minimierung der negativen Auswirkungen der Fischereitätigkeit auf die Biodiversität der Meere und die Meeresökosysteme vor.
- 46 Was zweitens die Wendung „Maßnahmen, die die Ziele der entsprechenden Unionsvorschriften erreichen“ betrifft, könnte zwar auf den ersten Blick der Gebrauch des Verbs „erreichen“ dahin aufgefasst werden, dass damit zum Ausdruck gebracht wird, dass die beabsichtigten Maßnahmen für sich genommen das mit den einschlägigen Rechtsvorschriften verfolgte Ziel verwirklichen können müssen.

- 47 Jedoch soll gemäß Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 92/43 das von dieser Richtlinie vorgesehene kohärente europäische ökologische Netz besonderer Schutzgebiete, auf das der vom vorlegenden Gericht verwendete Ausdruck „Natura-2000-Gebiete“ Bezug nimmt, den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der betroffenen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.
- 48 Im Hinblick auf die Art dieses Ziels und darauf, dass diese Habitate in komplexe Ökosysteme eingebunden sind, kann eine Bestandserhaltungsmaßnahme generell nur dazu beitragen, diese Ziele zusammen mit anderen Maßnahmen zu erreichen, vermag sie aber für sich allein genommen nicht zu verwirklichen. Es würde daher Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 seiner praktischen Wirksamkeit berauben, wenn man diese Bestimmung dahin auslegte, dass sie nur Maßnahmen zuließe, die für sich genommen ausreichen, um das genannte Ziel zu erreichen.
- 49 Außerdem ist allgemeiner festzustellen, dass nach gefestigter Rechtsprechung eine Maßnahme, um die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu bestehen, geeignet sein muss, zum Erreichen des verfolgten Ziels, beizutragen, aber nicht notwendigerweise dazu, es alleine zu erreichen (vgl. entsprechend Urteil vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, Rn. 92).
- 50 Folglich ist die Wendung „Maßnahmen, die die Ziele der entsprechenden Unionsvorschriften erreichen“ dahin zu verstehen, dass sie auch die Maßnahmen eines Mitgliedstaats umfasst, die nur einen Anreiz für die Verwirklichung der in den betreffenden Unionsvorschriften genannten Ziele schaffen.
- 51 Maßnahmen wie die vom vorlegenden Gericht angeführten, mit denen die berufsmäßige Seefischerei mittels grundberührenden Fanggeräten sowie Stellnetzen umfassend untersagt wird, können aber Anreize für den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Lebensraumtypen und Habitate der Arten in den betreffenden Gebieten schaffen und daher unter Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 fallen.
- 52 Was drittens den Begriff „Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten“ betrifft, so enthält Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 keine Angaben dazu, was diesen Begriff ausmacht.
- 53 Allerdings geht aus Art. 91 Abs. 1 und Art. 94 Abs. 1 des Übereinkommens von Montego Bay hervor, dass die Union zu beachten hat, dass Schiffe die Staatszugehörigkeit des Staates besitzen, dessen Flagge zu führen sie berechtigt sind, und dass jeder Staat seine Hoheitsgewalt und Kontrolle über die seine Flagge führenden Schiffe wirksam ausübt.
- 54 Folglich ist der in Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 verwendete Begriff „Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten“ dahin zu verstehen, dass er sich ausschließlich auf Schiffe bezieht, die die Flagge eines anderen Mitgliedstaats führen als des Mitgliedstaats, der seine Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit über das betreffende Gebiet ausübt, und die deshalb der Hoheitsgewalt und Kontrolle des Mitgliedstaats unterliegen, dessen Flagge sie führen.
- 55 Da aber das vorliegende Gericht, wie sich aus der Formulierung seiner Frage ergibt, selbst feststellt, dass die von ihm angeführten Maßnahmen Auswirkungen auf solche Schiffe haben, können diese Maßnahmen den Anforderungen von Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 nicht genügen und dürfen daher nicht auf dieser Grundlage einseitig von einem Mitgliedstaat erlassen werden.
- 56 Nach alledem ist Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit Maßnahmen zu erlassen, die zur Einhaltung seiner Verpflichtungen nach Art. 6 der Richtlinie 92/43 erforderlich sind und mit denen in Natura-2000-Gebieten berufsmäßige Seefischerei mittels grundberührenden Fanggeräten sowie Stellnetzen umfassend untersagt wird, wenn diese Maßnahmen Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge haben, die die Flagge anderer Mitgliedstaaten führen.

Zur zweiten Frage

- 57 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 11 der Verordnung Nr. 1380/2013 dahin auszulegen ist, dass er dem Erlass von Maßnahmen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden durch einen Mitgliedstaat für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit entgegensteht, die zur Einhaltung seiner Verpflichtungen aus der Richtlinie 2004/35 erforderlich sind.
- 58 Insoweit geht aus Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 hervor, dass die mit dieser Bestimmung geschaffene Ermächtigung auf die Maßnahmen beschränkt ist, die für die Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus drei ganz bestimmten Unionsvorschriften, nämlich Art. 13 Abs. 4 der Richtlinie 2008/56, Art. 4 der Richtlinie 2009/147 und Art. 6 der Richtlinie 92/43, erforderlich sind.
- 59 Die Richtlinie 2004/35 wird also in Art. 11 Abs. 1 nicht angeführt, und dessen Wortlaut enthält keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass die Aufzählung der Unionsrechtsvorschriften, auf die in dieser Bestimmung Bezug genommen wird, nicht abschließend wäre.
- 60 Da dieser Art. 11 Abs. 1 eine Ausnahme von der allgemeinen Regel des Art. 6 der Verordnung Nr. 1380/2013 darstellt, wonach die Zuständigkeit für den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen bei der Union liegt, sind seine Bestimmungen außerdem eng auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O., C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 42).
- 61 Wenn der Gesetzgeber beabsichtigt hätte, eine Ermächtigung zum Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen einzuführen, die erforderlich sind, damit ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2004/35 einhalten kann, hätte er dies folglich ausdrücklich angeben müssen.
- 62 Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 ist daher dahin auszulegen, dass er dem Erlass von Maßnahmen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden durch einen Mitgliedstaat für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit entgegensteht, die zur Einhaltung seiner Verpflichtungen aus der Richtlinie 2004/35 erforderlich sind.

Zur dritten Frage

- 63 Da die dritte Frage nur für den Fall gestellt wurde, dass die erste oder die zweite Frage zu verneinen ist, braucht sie nicht beantwortet zu werden.

Kosten

- 64 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates ist dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit Maßnahmen zu erlassen, die zur Einhaltung seiner Verpflichtungen nach Art. 6 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen erforderlich sind und mit denen in Natura-2000-Gebieten berufsmäßige Seefischerei mittels grundberührenden Fanggeräten sowie Stellnetzen umfassend untersagt wird, wenn diese Maßnahmen Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge haben, die die Flagge anderer Mitgliedstaaten führen.**
- 2. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 ist dahin auszulegen, dass er dem Erlass von Maßnahmen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden durch einen Mitgliedstaat für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit entgegensteht, die zur Einhaltung seiner Verpflichtungen aus der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden erforderlich sind.**

Bay Larsen

Malenovský

Safjan

Šváby

Vilaras

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Juni 2018.

Der Kanzler
A. Calot Escobar

Der Präsident der Dritten
Kammer
L. Bay Larsen