

Дело C-473/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

18 юни 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Швеция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

12 юни 2019 г.

Жалбоподател:

Föreningen Skydda Skogen

Ответник:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

B.A.B.

Спорът по главното производство

Обжалване от организация с нестопанска цел на решението на Länsstyrelsen (Областна администрация, Швеция) да не предприема мерки за принудително изпълнение във връзка с уведомяване за дърводобив в горски район, в който се намират местообитанията на редица животински видове, защитени съгласно Директиви 92/43/ЕИО и 2009/147/ЕО.

Фактическият и правен контекст на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване по член 267 ДФЕС относно тълкуването на член 12 от Директива 93/43 и на член 5 от Директива 2009/147.

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 5 от Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици да се тълкува в смисъл, че не допуска национална практика, съгласно която забраната обхваща само видовете, които са изброени в приложение 1 към Директива 2009/147, изложени са на някакъв риск или са засегнати от намаляване на популациите в дългосрочен план?
2. Трябва ли понятията „умишлено убиване/обезпокояване/разрушаване или унищожаване“ в член 5, букви а)—г) от Директива 2009/147 и в член 12, букви а)—в) от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална практика, при която, ако целта на мерките е очевидно различна от убиването или обезпокояването на видовете (например мерки в областта на горското стопанство или развитие на земите), трябва да съществува риск мерките да доведат до неблагоприятни последици за състоянието на запазване на видовете, за да се прилагат забраните?

Първият и вторият въпрос се поставят по-специално с оглед на:

- факта, че член 5 от Директива 2009/147 се отнася до защитата на всички видове птици, посочени в член 1, параграф 1, като се има предвид определението на понятието „екземпляр“ в член 1, буква м) от Директива 92/43;
 - факта, че въпросът за състоянието на запазване на вида се счита за релевантен най-вече в контекста на дерогациите, съдържащи се в член 16 от Директива 92/43 (дерогацията изисква да няма друго задоволително решение и дерогацията да няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище) или в член 9 от Директива 2009/147 (дерогацията не може да бъде несъвместима с посочената директива, член 2 от която изисква от държавите членки да вземат всички мерки, необходими за поддържане на популациите на всички видове, посочени в член 1, на ниво, което отговаря на екологичните, научните и културните изисквания).
3. Ако отговорът на която и да е част от втория въпрос е, че за прилагането на забраната се изисква да се направи оценка на вредата на ниво, различно от индивидуалното, трябва ли оценката да се извърши в един от следните мащаби или на едно от следните нива:
 - a. определена и ограничена в географски план част от популацията, както е определено в буква а), например в рамките на региона, държавата членка или Европейския съюз;

- б. засегнатата местна популация (биологично изолирана от други популации на вида);
 - в. съответната метапопулация¹;
 - г. цялата популация на вида в съответния биогеографски регионален участък от областта на разпространение на вида?
4. Трябва ли съдържащият се в член 12, буква г) от Директива 92/43 израз „повреждане или унищожаване“ на местата за размножаване да се тълкува в смисъл, че изключва национална практика, съгласно която за прилагането на забраната трябва, въпреки предприемането на предпазни мерки, да е налице загуба на постоянната екологична функция (ПЕФ) на местообитанието на съответния вид поради увреждане, унищожаване или влошаване, пряко или косвено, индивидуално или кумулативно, така че забраната се прилага само ако състоянието на запазване на съответния вид има вероятност да се влоши на едно от посочените във въпрос 3 нива?
5. Ако отговорът на четвъртия въпрос е отрицателен, тоест за прилагането на забраната се изисква да се направи оценка на вредата на ниво, различно от местообитанието в индивидуалния район, трябва ли оценката да се извърши в един от следните мащаби или на едно от следните нива:
- а. определена и ограничена в географски план част от популацията, както е определено в буква а), например в рамките на региона, държавата членка или Европейския съюз;
 - б. засегнатата местна популация (биологично изолирана от други популации на вида);
 - в. съответната метапопулация;
 - г. цялата популация на вида в съответния биогеографски регионален участък от областта на разпространение на вида?

¹ „Метапопулация“ означава съвкупност от подпопулации със слабо установени контакти, при което определени подпопулации изчезват, а други се засилват с течение на времето, като териториите на изчезналите подпопулации могат да бъдат реколонизирани от съседни подпопулации.

Въпроси 2 и 4, поставени от Mark- och miljöödomstolen (Съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда, Швеция), включват въпроса дали предвидената в директивите строга защита спира да се прилага за видовете, за които е постигната целта на съответната директива (благоприятно състояние на запазване).

Релевантни разпоредби от правото на Европейския съюз и практиката на Съда

Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания на дивата флора и фауна, член 12 и приложения 2, 4 и 5

Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици, член 5 и приложения 1—3

Ръководен документ на Европейската комисия относно строгото опазване на животинските видове от интерес за Общността, предвидено от Директива 92/43/ЕИО (Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, окончателна редакция, февруари 2007 г.)

Решение от 30 януари 2002 г., Комисия/Гърция (C-103/00, EU:C:2002:60)

Решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-98/03, EU:C:2006:3)

Решение от 18 май 2006 г., Комисия/Испания (C-221/04, EU:C:2006:329)

Решение от 14 юни 2007 г., Комисия/Финландия (C-342/05, EU:C:2007:341)

Решение от 9 юни 2011 г., Комисия/Франция (C-383/09, EU:C:2011:369)

Решение от 10 ноември 2016 г., Комисия/Гърция (C-504/14, EU:C:2016:847)

Решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 237)

Заклучение по дело C-6/04, Комисия/Обединено кралство, EU:C:2005:372

Заклучение по дело C-221/04, Комисия/Испания, EU:C:2005:777

Релевантни разпоредби от националното право и практиката на националните съдилища

Skogsvårdslag (1979:429) (Закон (1979:429) за горите)

Miljöbalk (1998:809) (Кодекс за околната среда (1998:809), глава 8, член 1

Artskyddsförordning (2007:845) (Наредба за опазване на видовете (2007:845), член 4, приложение 1

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKFS 2011:7) (разпоредби и общи насоки на Агенцията по горите (SKFS 2011:7), формулирани в съответствие със SKSFS 2013:2

Naturvårdsverkets “Handbok för artskyddsförordningen” 2009:2 (Наръчник на Агенцията за опазване на околната среда към наредбата за опазване на видовете, 2009:2), първо издание, април 2009 г.

Решение на Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда, Швеция) по дело M 1713-13

Решение на Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) по дело M 11317-14

Решение на Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) по дело M 10104-17

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Делото се отнася до уведомление до Skogsstyrelsen (Агенция по горите, Швеция) за дърводобив в горски район в община Херида. Уведомлението е за окончателна сеч, което означава, че се отстраняват всички дървета с изключение на ограничен брой дървета, които следва да се запазят в съответствие с насоките на Агенцията по горите.
- 2 В горския район се намират местообитанията на следните видове птици: малък пъстър кълвач (*Dryobates minor*), глухар (*Tetrao urogallus*), матовоглав синигер (*Poecile montanus*), жълтоглаво кралче (*Regulus regulus*) и черен синигер (*Periparus ater*). В този район има и популации на блатна жаба (*Rana arvalis*). Най-вероятно е тези видове да използват района за размножаване и, в зависимост от това по кое време от жизнения цикъл на всеки вид се извършва дърводобивът, той да доведе до обезпокояване или убиване на екземпляри от тези видове. Всички яйца, намиращи се в района по време на дърводобива, ще бъдат унищожени.
- 3 В качеството си на надзорен орган Агенцията по горите е издала конкретни насоки относно предпазните мерки, които трябва да бъдат взети, и е счела, че при спазване на насоките дърводобивът не противоречи на нито една от забраните, предвидени в Artsskyddsförordningen (Наредба за опазване на видовете, наричана по-нататък „ASF“) — актът за транспониране в шведското право на строгата защита на видовете съгласно Директива 92/43 и

Директива 2009/147. Предпазните мерки, предвидени от Агенцията по горите, не са правно обвързващи, а само препоръчителни.

- 4 На 22 декември 2016 г. Föreningen skydda Skogen (Сдружение за опазване на горите) отправя искане към Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Областна администрация на Вестра Йоталанд, която изпълнява функциите на областен надзорен орган по ASF, наричана по-нататък „Областната администрация“) да предприеме действия във връзка с уведомлението за дърводобив и въз основа на конкретните насоки на Агенцията по горите. Сдружението за опазване на горите заявява, че въпреки издадените от Агенцията по горите насоки дърводобивът противоречи на наложените с ASF забрани.
- 5 Областната администрация стига до заключението, че не е необходима оценка за дерогация съгласно ASF. Това означава, че според Областната администрация мерките не противоречат на наложените с ASF забрани, при условие че се изпълняват указанията в конкретните насоки предпазни мерки.
- 6 Сдружението за опазване на горите обжалва пред запитващата юрисдикция решението на Областната администрация да не предприема никакви действия за принудително изпълнение. Основното искане на Сдружението за опазване на горите е запитващата юрисдикция да отмени решението на Областната администрация и да постанови, че планираните мерки в областта на горското стопанство не са разрешени, тъй като нарушават наложените с ASF забрани.

Основните доводи на страните

Сдружение за опазване на горите

- 7 Важен въпрос е дали планираните мерки в областта на горското стопанство, включително планираните дейности по повторно залесяване и засаждане, дори с оглед на препоръчаните от Агенцията по горите предпазни мерки, могат да бъдат предприети, без да е налице дерогация от ASF. Изброените предпазни мерки трябва да бъдат достатъчни, за да се запази постоянната екологична функция на местообитанията на всички защитени видове, и не трябва да водят до каквото и да е влошаване на тази функция. Това е особено важно за обитаващите района видове, за които не е налице благоприятно състояние на запазване на национално/местно равнище, като например малък пъстър кълвач, зелен кълвач, глухар, тетрев, осояд, голям ястреб, жълтоглаво кралче и матовоглав синигер. За целите на тази оценка всеки вид трябва да бъде оценен и разгледан отделно.
- 8 При оценката дали е необходима дерогация (т.е. дали мерките попадат в обхвата на забраната) трябва да се оцени въздействието върху благоприятното състояние на запазване на местните и регионалните популации, както и увреждането или влошаването на постоянната

екологична функция на местообитанието. Не се допуска и постепенно влошаване на постоянната екологична функция на даден район. Това означава, че е необходимо да се вземат предвид и прилаганите понастоящем практики в областта на земеползването в района, като например горски насаждения и управление на растящи горски насаждения. Ако например текущото земеползване, примерно мерки в областта на горското стопанство, нанася явна вреда на местообитанията на защитени видове и води до намаляване на популацията в района, държавата членка е длъжна да го предотврати. Тази оценка изисква също да се отчетат кумулативните последици и да се следва принципът на предпазните мерки. Районът трябва да продължи да поддържа постоянната екологична функция на всички защитени видове. Освен това насоките на Агенцията по горите не налагат никаква забрана за предприемането на мерки в областта на горското стопанство по време на размножителния период на птиците, въпреки че член 4 от ASF очевидно не позволява това.

- 9 Ако горският район бъде изсечен в съответствие с насоките на Агенцията по горите, ще изчезне горското местообитание, както и част от местообитанията на защитените видове, които понастоящем обитават този район. Ще изчезне и покритието от дървесни корони, както и разнообразието на горите, горските поляни и богатият подлес от горски храсти. Освен това ще изчезнат и преобладаващите широколистни масиви и ще бъде преустановено значителното постоянно генериране на умиращи дървета и на отпадна дървесина. Кумулативно това би оказало сериозно отрицателно въздействие върху видове като малък пъстър кълвач, черен кълвач, зелен кълвач, глухар, тетрев, осояд, голям ястреб, сокерица, матовоглав синигер, жълтоглаво кралче, черен синигер, както и блатна жаба.

Областна администрация

- 10 Въз основа на изглежда общия консенсус по отношение на дивите птици забраните в ASF обхващат само видовете, обозначени с буква „В“ в приложение I към ASF, т.е. които са от такъв интерес за Съюза, че трябва да бъдат установени специални защитени зони, видовете, включени в Червения списък, и видовете, чиито популации са намалели с повече от 50 % през последните 30 години (или три поколения) съгласно преброяването на птиците в Швеция.
- 11 Ако целта на мярката очевидно не е убиване или обезпокояване на видове, например чрез предприемане на мерки в областта на горското стопанство, разумно е да се предположи, че за прилагането на забраните следва да съществува риск от неблагоприятно въздействие върху състоянието на запазване на видовете (вж. по-специално решението на Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) по дело M 11317-14).

- 12 По отношение на забраната за увреждане или унищожаване на местата за размножаване или почивка на дивите животни няма изискване увреждането или унищожаването да бъде умишлено. Забраната се прилага само ако състоянието на запазване на съответния вид е изложено на риск от влошаване. Това тълкуване се подкрепя по-специално от решение на *Mark- och miljööverdomstolen* (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) по дело М 11317-14, в което според Областната администрация тази юрисдикция отдава голямо значение на обстоятелството, че въздействието засяга важен за вида район („основен район“). Прилагането на мерки, при които не се отчита рискът от въздействие върху състоянието на запазване, в много случаи би надхвърлило необходимото за постигане на целта за защита на видовете. Контекстът за това представляват строгите условия за предоставяне на дерогации (вж. по-специално решението на *Mark- och miljööverdomstolen* (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) по дело М 1713-13 и Обяснителна бележка № 5 на Комисията), което означава, че по правило не могат да се изпълняват мерки, които попадат в обхвата на забраните. Например в решението от 10 януари, Комисия/Германия, С-98/03, също се пояснява, че горското стопанство не представлява специфична причина за дерогация.
- 13 Преди в рамките на конкретен случай да придобие значение въпросът за извършването на необходимата оценка на въздействието на мярка върху състоянието на запазване на съответния вид, първо трябва да се установи дали мярката действително оказва въздействие върху местата за размножаване и/или почивка на видовете по начина, посочен в член 4, параграф 4 от ASF.
- 14 Понятието „влошаване“ не е определено в Директива 92/43, но според предоставените от Комисията насоки влошаване/увреждане се определя като физическо влошаване на място за размножаване или за почивка. В своя *Handbok för Artskyddsförordningen* (Наръчник към наредбата за опазване на видовете) *Naturvårdsverket* (Агенция за опазване на околната среда, Швеция) отбелязва, че е „възможно да настъпи влошаване, което не води непосредствено до загуба на място за размножаване или за почивка, но последиците от него да се изразяват в постепенно влошаване на качеството на функционирането на района“.
- 15 За да може постепенно влошаване или увреждане на местообитанието на даден вид да бъде обхванато от забраната по член 4, параграф 4 от ASF, трябва да е налице такова влошаване, от което местообитанието да не може да се възстанови самостоятелно, т.е. отрицателните последици от влошаването да са необратими и относително очевидно, макар и постепенно, да водят до загуба на постоянната екологична функция на местообитанието по отношение на въпросните видове. Дърводобивът често може да доведе до известно влошаване на местообитанията на видовете, но това влошаване невинаги е автоматично забранено. Използването на горите не може да се

разглежда като такова постепенно влошаване, ако се вземе предвид горското стопанство като цяло. Ако по-голям брой уведомления за дърводобив в ограничен район заедно биха довели до загуба на постоянната екологична функция на местообитанието на даден вид, органите могат да се намесят дори ако дърводобивът сам по себе си да не оказва такова въздействие. Такава кумулативна оценка обаче може да се основава само на действителни предвиждания, например въз основа на получените уведомления за дърводобив.

- 16 Когато се оценява въздействието на дадена дейност върху даден вид, трябва да се проучи въздействието на дейността не само в рамките на съответния биогеографски регион, но и на местно равнище. Начинът, по който следва да се определят границите, трябва да е подходящ за съответния вид. Ако въпросният вид е широко разпространен и не е уязвим към загуба на отделни местообитания (ако не е толкова чувствителен по отношение на изискванията към местообитанието), той следва да бъде по-устойчив към загуба на постоянна екологична функция поне в някои по-малко значими местообитания. От друга страна, по-редките видове с по-високи изисквания към техните местообитания и особено ако местообитанията са рядко срещани, са по-чувствителни (т.е. изложени на повишен риск от влошаване на състоянието им на запазване) към загуби на постоянна екологична функция в местообитания в по-широк ареал. Логично е същото да се отнася и за видовете, които поради репродуктивната си биология също са чувствителни към отделни неуспешни размножителни сезони или към загубата на отделни индивиди, какъвто е случаят например с много видове грабливи птици.
- 17 В обобщение, забраната по член 4, параграф 4 от ASF се прилага при загуба на постоянната екологична функция на местообитанието на съответния вид, било то чрез увреждане, унищожаване или влошаване, пряко или косвено, самостоятелно или кумулативно, едновременно с наличието на риск от неблагоприятно въздействие върху състоянието на запазване на вида.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 18 Член 4, параграф 1 и член 4, параграф 2, буква р) от ASF транспонират забраните, определени в член 12 от Директива 92/43 и в член 5 от Директива 2009/147. Съгласно член 14 от ASF в отделни случаи Областната администрация може да предостави дерогация от забраните по член 4. В настоящия случай Областната администрация установява, че въпросният дърводобив не изисква дерогация и поради това според нея не се прилагат забраните по член 4 от ASF. В това отношение Областната администрация се позовава на решенията на Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда).

- 19 В решението си по дело M 11317-14 Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) приема, че за прилагането на забраните по член 4, параграфи 1 и 2 от ASF е разумно да се изисква да съществува риск от засягане на състоянието на запазване на защитените видове в района, когато е очевидно, че целта на тази дейност не е убиване или обезпокояване на животински видове. Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела свързани с недвижими имоти и с околната среда) счита, че въздействието на дейността върху състоянието на запазване на съответните видове следва да се оценява не само в рамките на съответния биогеографски регион, но и на местно равнище. Според Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) тази оценка трябва да се извърши, като се вземат предвид съответните видове. В производството пред Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) се установява, че въпросната дейност би довела до унищожаване на местата за размножаване на строго защитени съгласно Директива 92/43 видове. Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) дава разрешение за дейността, като го обвързва с предприемането на предпазни мерки, изразяващи се в създаване на места за размножаване на въпросните видове в района, обитаван от популацията на този вид в северната част на Готланд. Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) постановява, че прилагането на предпазните мерки означава, че не се прилагат забраните по член 4 от ASF.
- 20 Основният въпрос на запитващата юрисдикция е дали предвидената в Директива 92/43 строга защита спира да се прилага по отношение на видове, за които е постигната целта на Директивата за благоприятно състояние на запазване.
- 21 С оглед на изложеното и предвид фактите по делото запитващата юрисдикция поставя редица въпроси относно съвместимостта с правото на Съюза на националната практика за оценка на целта на мерките и тяхното въздействие върху състоянието на запазване на защитените видове.
- 22 На първо място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали е съвместимо с Директива 2009/147 да се изисква, както се приема в националната съдебна практика, че даден вид трябва да бъде посочен в приложение 1 към тази директива, за да бъде обхванат от забраните, предвидени в член 5 от нея, или съответните видове трябва да бъдат застрашени на което и да е ниво или засегнати от намаляване на популациите в дългосрочен план, за да бъдат обхванати от тези забрани.
- 23 На второ място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали е съвместимо с член 12 от Директива 92/43 и с член 5 от Директива 2009/147 да се въведе изискване в националната практика, съгласно което трябва да съществува риск от неблагоприятни последици за състоянието на запазване

на вида, за да се приеме, че дадена мярка, чиято цел очевидно не е убиване или обезпокояване на екземпляри от защитени видове или унищожаване на техните яйца, е в противоречие със забраните по член 4 от ASF.

- 24 На трето място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали е съвместимо с член 12, буква г) от Директива 92/43 изискването, че в съответствие с националната практика трябва да съществува риск от влошаване на състоянието на запазване на защитен вид, за да се прилага забраната по член 4 от ASF, когато въпреки предприемането на предпазни мерки е налице загуба на постоянната екологична функция на местообитанието на съответния вид в един-единствен район. Тази загуба на постоянна екологична функция може да бъде причинена от увреждане, унищожаване или влошаване, което може да бъде както пряко, така и непряко и може да възникне самостоятелно или кумулативно.
- 25 На последно място, запитващата юрисдикция има съмнения относно равнището, на което следва да се извърши оценката на въздействието, ако тя не следва да се извърши на индивидуално равнище.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ