

Дело С-474/19**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:

13 юни 2019 г.

Жалбоподател:

Naturskyddsföreningen i Härryda

Göteborgs Ornitologiska Förening

Ответник:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

U.T.B.

Спорът по главното производство

Обжалване от две организации 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“ по отношение 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?

Въпроси 2 и 4, поставени от Mark- och miljödomstolen (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).

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.

Релевантни разпоредби от правото на Европейския съюз и практиката на Съда

Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109).

Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 26.1.2010 г., стр. 7).

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 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) по дело М 11317-14

Решение на Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) по дело М 9914-15

Решение на Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) по дело М 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 ограничения 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*), осояд (*Pernis apivorus*), голям ястреб (*Accipiter gentilis*) и жълтоглаво кралче (*Regulus regulus*). 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 17 януари 2018 г. Naturskyddsföreningen i Härryda (Сдружение за опазване на природата в Херида) и Göteborgs Ornitologiska Förening (Орнитологично сдружение на Гьотеборг) (наричани заедно по-нататък „сдруженията“) отправят искане към Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Областната 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. Сдруженията заявяват, 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 Сдруженията обжалват пред запитващата юрисдикция решението на Регионалния административен съвет да не предприема никакви действия за принудително изпълнение. Основното искане на сдруженията е запитващата юрисдикция да отмени решението на Областната администрация.

Основните доводи на страните

Сдруженията

- 7 Основата за проучванията и оценките на дейностите, които засягат защитени видове, трябва да бъде нуждата на видовете от местообитания, храна, защита и контакт с други екземпляри от същия вид. При проучванията и оценките трябва да бъдат взети предвид общият ефект от различни дейности и кумулативните ефекти.
- 8 Районът, в който ще се извършва дърводобивът, се обитава от голям брой защитени видове. Ясно е, че горското стопанство не е освободено от изискванията за защитата на видовете. Това произтича както от националната съдебна практика (решение на Mark- och miljööverdomstolen (Апелативен съд по дела, свързани с недвижими имоти и с околната среда) по дело М 9914-15, така и от практиката на Съда на Европейския съюз (решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша C-441/17) по отношение на горското стопанство и наличието на видове птици, определени като приоритетни съгласно Директива 2009/147. Не се допуска умишлено унищожаване или увреждане на местата за размножаване, на гнездата и на яйцата на видовете птици, посочени специално в Директива 2009/147. Тези птици не могат да бъдат обезпокоявани и по време на периодите на размножаване и отглеждане на малките.
- 9 В околността са документирани шест различни типа местообитания, включително горската разновидност на западната тайга (9010), което означава, че този район е с изключително висока природна стойност. В съответствие с най-новите доклади въз основа на член 17 от Директива 92/43 западната тайга е с неблагоприятно състояние на запазване и тенденцията във връзка с този тип природна среда е отрицателна. Провежданата в днешно време голяма сеч под формата на прозорци оказва сериозно въздействие върху местообитанията и условията, свързани със защитените

видове. Увеличаването на голата сеч под формата на прозорци ще намали местообитанията на голям брой защитени видове.

- 10 Като част от оценката за дерогация трябва да бъде взето под внимание както въздействието на мерките върху благоприятното състояние на запазване на местните и регионалните популации, така и увреждането или влошаването на постоянната екологична функция на съответните местообитания. Следва да се отбележи, че не се допуска и постепенно влошаване. Това важи и по отношение на постоянната екологична функция на съответните местообитания. При оценката трябва да се вземат предвид и кумулативните последици и да се приложи принципът на предпазните мерки. Освен това местообитанията на видовете са защитени дори когато не се използват от видовете и, както е посочено по-горе, при извършването на оценки във връзка със защитата на видовете оценките и проучванията трябва да се извършват поотделно за всеки вид.
- 11 В насоките на Агенцията по горите не се съдържа информация относно наличието на защитени видове в района на дърводобива или подробности за евентуални ограничения по отношение на периода, в който могат да бъдат предприети мерки в областта на горското стопанство.

Областна администрация

- 12 Въз основа на изглежда общия консенсус по отношение на дивите птици забраните в ASF обхващат само видовете, обозначени с буква „В“ в приложение 1 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.
- 13 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).
- 14 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 M 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.

- 15 Общата преценка на Областната администрация по въпроса кога се прилага забраната по член 4, параграф 4 от ASF е, че тя се прилага, когато загубата (поради увреждане, унищожаване или влошаване) на постоянната екологична функция в местообитанието на съответния вид представлява увреждане или унищожаване, както е посочено в разпоредбата. Същевременно обаче е необходимо да съществува риск от неблагоприятни последици за състоянието на запазване на вида, за да може да се приложи забраната.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 16 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).
- 17 В решението си по дело М 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, алинеи 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 околна 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.

- 18 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.
- 19 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.
- 20 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.
- 21 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, да бъде в противоречие със забраните по член 4 от ASF.
- 22 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.

- 23 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