

Дело C-24/24

**Резюме на преюдициално запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

15 януари 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino — Alto Adige/Südtirol (Italia) (Италия)

Дата на акта за преюдициалното запитване:

20 декември 2023 г.

Ищци:

Lega Anti Vivisezione (LAV)

Lega per l'Abolizione della Caccia (LAC)

Ente Nazionale Protezione Animali (ENPA)

Organizzazione Internazionale Protezione Animali (OIPA) Italia
ODV

Lega Italiana Difesa Animali e Ambiente (LEIDAA) ETS

LNDC Animal Protection

Ответници:

Provincia autonoma di Trento

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
(ISPRA)

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica

Предмет на главното производство

Производството е образувано във връзка с поредица от жалби, подадени от различни сдружения, занимаващи се с опазване на околната среда и защита на животните, срещу определени мерки, с които председателят на автономната провинция Тренто е разрешил премахването на женска кафява мечка чрез умъртвяване, след като е убила човек.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

С преюдициалното запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 16 от Директивата за местообитанията (Директива 92/43), който позволява на органа да дерогира забраната за умишлено залавяне или убиване на екземпляри от защитени в природата видове, предвижда приоритетна последователност между трайното пленяване на опасното животно (т.е. залавянето му с цел да бъде поставено в постоянен плен), от една страна, и умъртвяването му, от друга.

Преюдициален въпрос

[1] Трябва ли на основание разпоредбите на член 16 от Директива 92/43/ЕИО, след като се установи, че е изпълнено условието за наличие на един от случаите, изрично посочени в член 16, параграф 1, букви а) — д), и условието, че „дерогацията няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище“, с цел да се даде разрешение за дерогация от забраната за „всички форми на умишлено залавяне или убиване на взети от природата екземпляри от тези видове“, посочено в член 12, буква а) от тази директива, допълнителното условие, че „няма друго задоволително решение“, да се тълкува в смисъл, че компетентният орган трябва да докаже липсата на друго задоволително решение, което може да предотврати извеждането на животно от естествения му ареал, от което следва възможността за обоснован избор на мярката, която трябва да се предприеме на практика и която може да се състои или в залавяне чрез постоянно държане в плен, или в умъртвяване, като тези мерки са равнопоставени?

или

[2] на основание разпоредбите на член 16 от Директива 92/43/ЕИО, след като се установи, че е изпълнено условието за наличие на един от случаите, изрично посочени в член 16, параграф 1, букви а) — д), и условието, че „дерогацията няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище“, с цел да се даде разрешение за дерогация от

забраната за „всички форми на умишлено залавяне или убиване на взети от природата екземпляри от тези видове“, посочено в член 12, буква а) от тази директива, допълнителното условие, че „няма друго задоволително решение“, трябва да се тълкува в смисъл, че то обвързва компетентния орган приоритетно с избора на залавяне с цел намаляване на броя на екземплярите в плен (постоянен плен) и само когато това решение е обективно и временно невъзможно, позволява премахване чрез умъртвяване, като между тези мерки съществува строга йерархия?

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

Директива 92/43/ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна: членове 2, 12 и 16 (наричана по-нататък „Директивата“)

Решения от 20 октомври 2005 г., С-6/04, Комисия на Европейските общности срещу Обединеното кралство; от 10 май 2007 г., С-508/04, Комисия на Европейските общности срещу Република Австрия; от 14 юни 2007 г., С-342/05, Комисия на Европейските общности срещу Република Финландия (т. 31, 45); от 17 април 2018 г., С-441/17, Европейска комисия срещу Република Полша; от 10 октомври 2019 г., С-674/17, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (т. 27, 28, 29, 32, 38, 41, 49, 51, 59, 66, 68); от 11 юни 2020 г., Дело С-88/19 Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor“ (т. 25, 44, 49); от 2 март 2023 г., С-432/21, Комисия/Република Полша

Релевантни разпоредби на националното право

Decreto del Presidente della Provincia Autonoma di Trento n. 10 del 27 aprile 2023 (Постановление № 10 от 27 април 2023 г. на председателя на автономна провинция Тренто);

Legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9 — Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema apicolturale (Провинциален закон № 9 от 11 юли 2018 г. — Прилагане на член 16 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна: защита на природната, селскостопанската и човешката среда в Алпите) (наричан по-нататък „Провинциален закон № 9/2018“)

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 На 05.04.2023 г. в община Калдес (провинция Тренто) в гората е намерен мъртъв 26-годишен млад мъж с рани, които по-късно са приписани на екземпляр — кафява мечка, наречен JJ4. На 8 и 13.04.2023 г. председателят

на автономна провинция Тренто издава две спешни заповеди за умъртвяване на екземпляра с цел защита на обществената сигурност, които впоследствие обявява за невалидни след залавянето на животното, което понастоящем се намира на защитено място („ограждението на Кастелер“). На 27.04.2023 г. председателят на автономна провинция Тренто издава Постановление № 10 (наричано по-нататък „обжалваното постановление“), с което разрешава, на основание Провинциален закон № 9/2018 (с който се транспонира член 16 от Директивата), премахването на животното чрез умъртвяване.

- 2 Няколко сдружения за защита на животните оспорват постановлението, като твърдят, наред с другото, че в случай на мечка, която напада с физически контакт и без да бъде провокирана, освен умъртвяването са предвидени и алтернативни мерки, включително залавяне чрез постоянен плен, както и че условията за умъртвяване не са изпълнени, тъй като фактическата обстановка на нападението не е възстановена и мечката е била придружена от малки. Липсата на алтернатива, която би оправдала евентуалното умъртвяване, следва да зависи от обективна ситуация, а не от решението на провинцията да не въвежда мерки, забраняващи посещенията на хора в района.
- 3 С Определение № 36/2023 запитващата юрисдикция приема, че възраженията на сдруженията са неоснователни, тъй като: **I**) фактическата обстановка е адекватно възстановена в светлината на извършените анализи и аутопсия, които показват, че случилото се може да бъде приписано на мечка JJ4; **II**) от факта, че мечката е била придружена от малки, не може автоматично да се заключи, че агресията се е дължала на инстинкта ѝ да ги защити. Въпреки това, според становището на Висшия институт за опазване и изследване на околната среда („ISPRA“), поведението на мечката, съгласно Междурегионалния план за действие за опазване на кафявата мечка в Централните и Източните Алпи („PACOBACE“), съответства на най-високата степен на опасност и попада в категорията „висок риск“, за която се препоръчва незабавно отстраняване; **III**) от оспорваното постановление става ясно, че са били разгледани в достатъчна степен алтернативни на умъртвяването мерки, но председателят на автономна провинция Тренто, спазвайки съответните провинциални насоки, не е счел, че тези мерки са подходящи за справяне с опасността на мечката, като се има предвид, че залавянето чрез поставяне на GPS нашийник е неподходящо с оглед защита на безопасността на хората. В насоките се уточнява, че автономна провинция Тренто разполага с временни или постоянни съоръжения за отглеждане в плен, като например „Кастелер“, в което обаче могат да се отглеждат максимум три екземпляра и това е единственото съоръжение в района на Алпите, което има право да отглежда проблемни мечки. В насоките се уточнява, че в европейските държави, в които има мечки, по правило опасните животни трябва да бъдат умъртвявани, а не отглеждани за цял живот, тъй като: а) мечките, родени в дивата природа и свикнали да се движат на пространства от стотици квадратни километри, не могат да намерят същите условия в затворена зона; б) мечките в плен могат да живеят

много по-дълго, отколкото в дивата природа, а това предполага много сложна грижа, като се има предвид потенциалният брой екземпляри, които трябва да бъдат отглеждани, и свързаните с това ангажименти за изграждане и управление на съоръжения: в) управлението на диви мечки в затворени пространства предполага проблеми, свързани с взаимодействието между тях, като агресия, увреждане, убиване; г) за екземпляри, отглеждани в плен, не е възможно ново пускане в природата, предвид степента на привикване към човека. Освен това „Кастелер“ се състои от три сектора, единият от които вече е зает от друга мечка, която се нуждае от възможно най-много място, а другият — от JJ4, и трябва да се остави свободно място за поставяне на други екземпляри в извънредни ситуации; **IV**) Сдруженията не успяват да опровергават обжалваното постановление в частта му, в която се посочва, че: а) евентуалното преместване на мечката в обект извън провинцията не е разумно с оглед на предупрежденията на ISPRA, основани на научни аргументи, относно риска от бягство на животното, предвид изключително агресивното му поведение; б) автономна провинция Тренто не разполага с конкретна алтернатива за преместването на мечката JJ4 във външен обект, дори чуждестранен, който да предлага високи стандарти на безопасност за посетителите, операторите и лицата, които ще извършват операциите по преместването. Готовността за настаняване на мечките, изразена от други лица, като зоологическата градина във Фазано (Пулия) и съоръженията в Йордания и Германия, представлява общи изявления, които не конкретизират определени начини на изпълнение, особено по отношение на безопасността и сигурността на хората и разходите; **V**) доводът на сдруженията, според който липсата на алтернативи на умъртвяването трябва да зависи от обективна ситуация, а не от избора на автономна провинция Тренто да не въведе мерки, забраняващи посещенията на хора, е ирелевантен, тъй като разглежданото производство е имало за цел да се провери законосъобразността на обжалваното постановление, а не да се прецени дали мерките, предвидени в РАСОВАСЕ, са подходящи или не за предотвратяване на инциденти като разглеждания.

- 4 Посоченото по-горе определение № 36/2023 не е оспорено, но Държавният съвет с обезпечителни заповеди от 14.07.2023 г. (всички издадени в резултат на жалби за налагане на обезпечителни мерки, подадени от други сдружения в рамките на производствата по обжалваното постановление), като изменя частично други заповеди на запитващата юрисдикция, спира изпълнението на заповедта за умъртвяване на JJ4, като по този начин запазва мечката жива в плен, за да защити обществената безопасност.

Правна уредба

- 5 Кафявата мечка е международно защитена с Бернската конвенция от 19 септември 1979 г.

- 6 На равнището на Съюза членове 12 и 16 от Директивата се отнасят до забраните за залавяне или убиване на екземпляри от защитени видове в дивата природа и възможните дерогации от тези забрани. Последният член е транспониран в закона на автономна провинция Тренто с член 1 от Провинциален закон № 9/2018. В текста, който е в сила към момента на приемане на обжалваното постановление, се предвижда, че с цел опазване на алпийската система на земеделие на планинската територия на провинцията, и по-специално с цел опазване на природните местообитания, гарантиране на интересите на общественото здраве и безопасност или по други наложителни причини от обществен интерес председателят на автономна провинция Тренто може да разреши вземането, залавянето или убиването на мечки и вълци, при условие че няма друго валидно решение и че вземането не застрашава поддържането на задоволителен природозащитен статус на популацията на съответния вид в естествената му област на разпространение. Този член е изменен с Провинциален закон № 59 от 08.08.23 г., който освобождава председателя на автономна провинция Тренто от задължението да търси мнението на ISPRA при определени обстоятелства и предвижда, че председателят трябва винаги да разпорежда умъртвяването на екземпляра при определени условия, например когато екземплярът напада с физически контакт, умишлено преследва хора или се опитва да проникне в жилища. Запитващата юрисдикция счита, че това изменение е без значение, тъй като няма обратна сила.

Основни доводи на страните в главното производство

- 7 Според съдебната практика на запитващата юрисдикция Провинциален закон № 9/2018 и RASOVACE не определят разграничение между постоянното държане в плен и умъртвяването в случай на опасни мечки, а мерките за вземане, залавяне и умъртвяване са равностойни в смисъл, че имат еднакъв ефект върху опазването на естествените местообитания, като изключват опасния екземпляр от неговото местообитание.
- 8 Държавният съвет (определения № 2915, 2918 и 2920/2023, посочени в точка 4 по-горе, постановени в производства, различни от настоящото) изразява различно становище, като заявява, че според Съда на ЕС директивата изисква от държавите членки не само да приемат цялостна регулаторна рамка, но и да прилагат конкретни и специфични мерки за защита, включително превантивни мерки, за да се предотврати ефективно умишленото залавяне или убиване в природата на защитени екземпляри (Решение C-441/17). Въпреки че член 16 от директивата разрешава на държавите членки да прилагат дерогация, тази дерогация е обвързана с условието, че не съществува друго задоволително решение и че не се застрашава задоволителното поддържане на съответните видове в техния естествен район на разпространение (Решение C-674/17). Посоченият член 16, параграф 1 трябва да се тълкува ограничително (Решение C-508/04).

- 9 Според Държавния съвет въпросът се урежда от принципа на пропорционалност. Дерогация е възможна само по степенувана логика в съответствие с този принцип. За да бъде пропорционална, не е достатъчно мярката да е подходяща за целта, а тя трябва да е единствената възможна, така че да не представлява прекомерна жертва в името на благо, което се счита за второстепенно в резултат на балансирането на противоположни интереси. Противно на становището на запитващата юрисдикция, Държавният съвет потвърждава, че мерките, които Органът може да предприеме, трябва да бъдат приемани поетапно, в резултат на което до най-тежката мярка може да се прибегне само когато е доказано, че е невъзможно да се приеме най-леката мярка.
- 10 Държавният съвет стига до извода, че до умъртвяване на животното може да се прибегва само в краен и рядък случай на обективна, а не само временна и субективна невъзможност да се прибегне до по-малко жестоки действия. Съветът счита, че обжалваното постановление надхвърля тези граници, доколкото решава да умъртви животното, без да е извършена адекватна оценка на ефективността на междинните мерки, които могат да гарантират обществената безопасност, без да се жертва животът на животното, и че оспорваната мярка е логически погрешна. Липсата на подходящи помещения за настаняване на мечката не може да оправдае мярка, която нарушава принципа на пропорционалност и рискува да разреши безразборното използване на крайното решение за умъртвяване. Социалната тревога, предизвикана от неотдавнашните драматични епизоди, не бива да влияе на оценките на администрацията, която трябва да продължи да се ръководи стриктно от законоустановените критерии. Именно поради структурните недостатъци и извънредната ситуация администрацията е трябвало да прецени всяка междинна мярка между освобождаването и умъртвяването на животното, а следователно и хипотезата за прехвърлянето му в обект, различен от този, който е собственост на автономна провинция Тренто, евентуално дори извън територията на страната.
- 11 Ето защо в горепосочените решения Държавният съвет приема, че обжалваното постановление, в частта, в която разпорежда умъртвяването на животното, е непропорционален и несъобразен с наднационалното и националното законодателство, което изисква подходяща оценка на междинните мерки.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 12 Запитващата юрисдикция уточнява обхвата на преюдициалния въпрос, като отбелязва, че в конкретния случай, противно на твърденията на сдруженията — ищци, не става въпрос за преценка на начина, по който компетентната администрация осигурява предварително защитата на животинските видове, подлежащи на защита, а за индивидуална мярка, с която се разпорежда отстраняването на животно, опасно за обществената

сигурност. Следователно преюдициалният въпрос има за цел единствено да установи правилното тълкуване на правото на Съюза, приложимо към обжалваната мярка, с която се разрешава дерогация от забраната за умъртвяване. По-специално запитващата юрисдикция счита, че за целите на преценката на законосъобразността на оспорваното постановление не е необходимо да се проверява дали автономна провинция Тренто е въвела или не подходящи мерки за предотвратяване на събития като това, което е довело до приемането на постановлението.

- 13 Запитващата юрисдикция отбелязва, че при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се вземат предвид също така нейният контекст и целите, заложи в законодателството, към което тя принадлежи. Следователно целта на директивата, а именно опазването на биологичното разнообразие чрез съхраняване на дивата фауна от интерес за Общността и нейните естествени местообитания, е от решаващо значение.
- 14 Запитващата юрисдикция обяснява, че в своето решение C-88/19 Съдът е изяснил целта на директивата, като е уточнил, че понятията „естествена област на разпространение“ и „естественото местообитание“ се разпростират върху територии извън специално защитените обекти и включват и населените с хора зони. Съдът също така пояснява, че „защитата се отнася не само за конкретни обекти, но обхваща всички екземпляри от защитени видове, които живеят в дивата природа или в природата и по този начин изпълняват определена функция в естествените екосистеми, без да е задължително да се прилага за екземпляри, които са обект на законна форма на пленничество“ (т. 44), и че „тълкуването, според което „естествена област на разпространение“ включва и зони извън защитените територии и следователно произтичащата от него защита не се ограничава до такива територии, е в състояние да постигне целта да се забрани убиването или залавянето на екземпляри от защитени животински видове. Всъщност става въпрос за защита на такива видове не само на някои, тясно определени места, но и на техни екземпляри, които живеят в дивата природа или в природата и по този начин изпълняват определена функция в естествените екосистеми“ (т. 49). Следователно може да се заключи — в съответствие с целта за защита, заложи в директивата — че разпоредбата на член 12 е насочена към такава защита, а не просто към защита на живота на отделния екземпляр, принадлежащ към защитен вид, независимо от всички обстоятелства.
- 15 Запитващата юрисдикция уточнява, че Съдът е постановил следното: че тежестта на доказване на наличието на условията за дерогация по член 16 се носи от органа, който приема съответното решение (Дело C-6/04); че националните органи трябва да установят дали са изпълнени трите условия, предвидени в този член (Дело C-342/05); че държавите членки трябва да гарантират, че кумулативните ефекти от дерогациите не водят до въздействия, които противоречат на целите на член 12 и на директивата като цяло, и да приемат принципа на предпазливостта, ако научните данни

оставят съмнение дали дадена дерогация би застрашила задоволителното поддържане на застрашен вид; че изпълнението на тези условия трябва да бъде надлежно обосновано чрез позоваване на специфични и конкретни ситуации (С-674/17).

- 16 Запитващата юрисдикция уточнява, че е запозната със съдебната практика на Държавния съвет, съдържаща се в посочените по-горе определения за налагане на обезпечителни мерки № 2915, 2918 и 2920/23) относно приложното поле на принципа на пропорционалност, но изразява съжаление, че в тези определения Държавният съвет не се произнася по конкретните мотиви, изложени в това отношение от запитващата юрисдикция, която многократно потвърждава принципа, според който мерките по отстраняване, залавяне и умъртвяване са равностойни мерки, в смисъл че всички те имат еднакъв ефект за засягане на опазването на естествените местообитания, обитавани от мечки, като изключват опасния екземпляр от естественото му местообитание.
- 17 В крайна сметка запитващата юрисдикция приема, че член 16 от Директивата, който позволява дерогация от забраната за умишлено залавяне или убиване на защитени екземпляри при наличието на изчерпателни обстоятелства, включително необходимостта от защита на обществената сигурност, не установява предимството на трайното пленяване пред убиването на животното; ето защо, когато тази необходимост е установена, както и условието, че вземането на екземпляри не накърнява задоволителното поддържане на съответния вид в естествения му ареал, останалото условие, а именно че „не съществува друго задоволително решение“, трябва да се тълкува в светлината на общата цел на директивата, която е опазването на биологичното разнообразие. Вярно е, че Съдът изисква „точна и достатъчна мотивация за липсата на друго задоволително решение, позволяващо да се постигнат изтъкнатите в подкрепа на съответната дерогация цели“ (Решение С-342/05, точка 31), но той не изисква конкретно изложение на мотивите относно степенуването между пленяването и умъртвяването.
- 18 Запитващата юрисдикция счита, че липсата на друго задоволително решение трябва да се установи чрез позоваване на липсата на алтернативно решение, което да позволи животното да бъде задържано в естествената му среда, като се избегне неговото отстраняване. Но ако това е целта на директивата, тогава залавянето и умъртвяването са напълно равностойни мерки, тъй като и двете водят до един и същ ефект, който се състои в изваждане на животното от естествената му среда и диво състояние. Следователно преценката на компетентния орган не се отнася до избора между умъртвяване или трайното пленяване на животното, а по-скоро до алтернативата между отстраняване или неотстраняване на животното от естествената му среда и от дивата природа с оглед на защитата на защитените видове, което е целта на директивата.

- 19 Запитващата юрисдикция отбелязва, че липсата на степенуване между пленяване и умъртвяване се потвърждава от мястото на забраната за залавяне или убиване, която се намира в член 12 от директивата, а не в член 16 относно условията за дерогация. Никъде в текста на член 12 не се посочва, че залавянето е с приоритет пред умъртвяването. За разлика от това, дори в случая на дерогацията, предвидена в член 16, параграф 1, буква д) („за разрешаването при строг контрол, селективно и в ограничен размер, на залавяне или задържане на определен брой екземпляри [...]“), където се предвижда само залавяне или задържане, самият Съд е посочил, че умъртвяването е равностойно на залавянето за целите на член 16, като е подчертал, че „понятието „залавяне“ по смисъла на член 16, параграф 1 [...] трябва да се разбира в смисъл, че включва както хващането, така и умъртвяването на екземпляри [...], поради което по принцип тази разпоредба може да служи като основание за приемането на дерогации“ (C-674/17, точка 32). По този начин се опровергава аргументът, че по силата на принципа на пропорционалност трябва да има степенуване между двете мерки.
- 20 Запитващата юрисдикция счита, че мотивите ѝ са в съответствие с другото условие на член 16, според което дерогацията не трябва да накърнява поддържането на благоприятно природозащитно състояние на съответните животински популации. Всъщност залавянето и умъртвяването са напълно равностойни мерки, тъй като и двете премахват екземпляра от естествения му ареал. Самото запазване на екземпляра жив, но в съоръжение, не доказва, че няма вреда за вида.
- 21 Той счита, че тълкуването, дадено от Държавния съвет, е необосновано, тъй като изключва възможността компетентният орган да обоснове избора за умъртвяване на животно, опасно за обществената сигурност (вместо за поставянето му в плен). Всъщност, ако постоянният плен има предимство пред умъртвяването, органът ще трябва да докаже обективната невъзможност, а не само временната и субективна и рядко срещана невъзможност за постоянен плен (не само в съоръженията под негова отговорност, но и в други държави); но това би представлявало *probatio diabolica*, което изключва значението на други обосновки, свързани с конкретния случай, в контекста на балансирането на интересите, отнасящи се до хуманното отношение към животното, което е свикнало да живее в дивата природа, евентуалното несъществуване на места, където то може да бъде настанено, разходите и безопасността на операторите и т.н.
- 22 Поради това запитващата юрисдикция припомня, че правилата, предвидени в Провинциален закон № 9/2018, са в съответствие с член 16 от Директивата, но въпреки това счита, че за да се изясни тълкуването на приложимото законодателство на Съюза, е необходимо да спре производството и да изпрати преписката на Съда.