Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 15 юни 2017 година [1]

Дело C-281/16

Vereniging Hoekschewaards Landschap
при участието на:
Staatssecretaris van Economische Zaken

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State
(Държавен съвет, Нидерландия)

„Екологично право — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Списък на териториите от значение за Общността в Атлантическия биогеографски регион — Валидност на включването в списъка на териториите от значение за Общността на територията Haringvliet, без да обхваща полдера Leenheeren — Намаляване на площта на дадена територия — Територии с потенциал за възстановяване“

I. Въведение

1. Може ли държава членка да намали площта на защитена територия по Директивата за местообитанията [2] при промяна на стратегията си за възстановяване на годните за защита типове местообитания, поради което повече не се нуждае от въпросните територии? Този въпрос е в основата на настоящото преюдициално запитване, отправено от нидерландския Raad van State (Държавен съвет).

2. По-конкретно, Съдът трябва да провери валидността на решение за изпълнение на Комисията в частта му, в която по предложение на Нидерландия се намалява площта на съответната нидерландска територия от значение за Общността (наричана по-нататък „ТЗО“). Комисията основава това решение върху твърдението, че в първоначалното си предложение Нидерландия е включила съответната площ като част от тази ТЗО в резултат на „научна грешка“. Ето защо следва да се провери дали тези мотиви са обосновани.

3. Освен това обаче Съдът следва да разгледа и въпроса дали Комисията е изпълнила задължението си по член 296 ДФЕС за мотивиране на това решение за изпълнение, дали това решение изобщо е достатъчно ясно, за да бъде спазен принципът на правна сигурност, както и — в по-общ план — да даде становище при какви условия може да се намали площта на съответната територия поради промени в стратегията на държава членка за възстановяване на типове местообитания.

1 Език на оригиналния текст: немски.

2 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, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109).

II. Правна уредба

4. В член 2, параграф 2 от Директивата за местообитанията е установена нейната първостепенна цел:

„Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, имат за цел да запазят или възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността“.

5. В член 3, параграф 1 от Директивата за местообитанията се съдържа определение на „Натура 2000“, европейската екологична мрежа на защитените зони:

„Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа, състояща се от територии, обхващащи естествените местообитания от приложение I, както и местообитанията на видовете от приложение II, дава възможност за запазването или, където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.

[…]“.

6. В член 3, параграф 2 от Директивата за местообитанията се описва задължението на държавите членки за участие в „Натура 2000“:

„Всяка държава членка дава своя принос за изграждането на „Натура 2000“ в съответствие с намиращите се на нейната територия типове естествени местообитания и местообитания на видовете, посочени в параграф 1. За тази цел всяка държава членка определя в съответствие с [член] 4 територии за специални защитени зони, като взема предвид посочените в параграф 1 цели“.

7. Член 4 от Директивата за местообитанията съдържа конкретни правила за определянето на територии за годни за защита:

„1. Въз основа на критериите, установени в приложение III (етап 1), и съответната научна информация всяка държава членка представя списък на териториите, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания от приложение I и местни видове от приложение II, които обитават тези територии. […] Държавите членки представят, ако е необходимо, списък, адаптиран в светлината на резултатите от посочения в чл. 11 контрол.

[…]

2. Въз основа на установените в приложение III (етап 2) критерии и в рамките на девет от посочените в член 1, буква в), iii) биогеографски региони, както и [на] цялата територия, посочена в член 2, параграф 1, Комисията в съгласие с държавите членки съставя от списъците на държавите членки проектосписък на териториите от значение за Общността […]

3. […]

4. Ако дадена територия е приета като територия от значение за Общността съгласно процедурата на параграф 2, съответната държава членка я определя за специална защитена зона във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, като установява приоритетите според важността на тези територии за опазване или възстановяване в

благоприятно консервационно състояние на тип естествено местообитание от приложение I или на вид от приложение II и за кохерентността на мрежата „Натура 2000“ и в светлината на застрашеността на тези територии от увреждане или унищожаване“.

8. С Решение 2004/813/ЕО[3] на Комисията въз основа на Директивата за местообитанията се определя първият списък на ТЗО за Атлантическия биогеографски регион. Съгласно този списък за обект Haringvliet (Natura 2000-Code NL 1000015) е определена площ от 11 107 хектара.

9. ТЗО Haringvliet има за цел защита на типовете местообитания от приложение I към Директивата за местообитанията „Реки с кални брегове с растителност от типа *Chenopodion rubri p.p.* и *Bidention p.p.*“ (код от Натура 2000: 3270) и „Тревни съобщества от водолюбиви високи треви в равнинни и планински до алпийски райони“ (код по Натура 2000: 6430), на видовете риби карагьоз (*Alosa alosa*) и средиземноморска финта (*Alosa fallax*), както и на приоритетния вид северна полска мишка (*Microtus oeconomus arenicola*).

10. Впоследствие списъкът на ТЗО за Атлантическия биогеографски регион претърпява десет актуализации[4]. Предмет на настоящото преюдициално запитване е осмата актуализация, приета с Решение за изпълнение (ЕС) 2015/72[5], като територията Haringvliet фигурира вече с площ само от 10 988 хектара.

11. В съображение 4 от Решение за изпълнение (ЕС) 2015/72 се споменава за промени в информацията за териториите:

„[…] Освен това държавите членки са представили промени в информацията за териториите, която се съдържа в списъка на териториите от значение за Общността в Атлантическия биогеографски регион“.

12. В съображение 6 от оспореното решение за изпълнение става въпрос за обогатяване на информацията:

„Данните за съществуването и разпространението на типовете естествени местообитания и биологичните видове се обогатяват постоянно в резултат на наблюдението съгласно член 11 от Директива 92/43/ЕИО. Следователно оценката и изборът на територии на равнището на ЕС са направени въз основа на най-надеждната налична към настоящия момент информация“.

13. Тези съображения са изложени например и в решението за десетата актуализация.

III. Фактическа обстановка и преюдициалните въпроси

14. Haringvliet е разположен в нидерландската провинция Южна Холандия ограден с диги морски проток между островите Voorne-Putten и Hoeksche Waard на север и остров Goeree-Overflakke на юг. Haringvliet е свързан със Северно море единствено още чрез речните ръкави Spui, Oude Maas и Nieuwe Waterweg. Полдерът Leenheeren е разположен между населеното място Goudswaard в Hoeksche Waard и Spui, страничен ръкав на Haringvliet. Полдерът е с площ от около 110 хектара.

3 Решение на Комисията от 7 декември 2004 година за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на списъка с обекти от значение за Общността за Атлантическия биогеографски регион (ОВ L 387, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 13, стр. 5).

4 За последен път с Решение за изпълнение (ЕС) 2016/2335 на Комисията от 9 декември 2016 година за приемане на десета актуализация на списъка на териториите от значение за Общността в Атлантическия биогеографски регион (ОВ L 353, 2016 г., стр. 533).

5 Решение за изпълнение (ЕС) 2015/72 на Комисията от 3 декември 2014 година за приемане на осма актуализация на списъка на териториите от значение за Общността в Атлантическия биогеографски регион (ОВ L 18, 2015 г., стр. 385).

15. Към момента, в който е направено предложението за включването на територията Haringvliet в списъка на ТЗО, компетентните нидерландски органи приемат, че в полдера Leenheeren не съществуват типове местообитания и биологични видове, поради които Haringvliet да следва да се класифицира като ТЗО, а считат, че посоченият полдер е подходящ да се развива с цел възстановяването на различни подлежащи на защита типове местообитания и биологични видове. Тъй като от гореизложеното следва, че полдерът Leenheeren е бил част от предложената територия фактически не поради наличните местообитания и биологични видове, а поради възможностите, които този полдер е предоставял за възстановяването на природата в територията Haringvliet, се налага изводът, че полдерът е допринесъл за осъществяването на третия подкритерий за определянето на състоянието на запазване на типовете местообитания и биологичните видове, като този подкритерий е по-специално възможността за възстановяване.

16. С решение от 4 юли 2013 г. нидерландската държава определя територията Haringvliet за защитена зона по смисъла на Директивата за местообитанията. С решение от 1 октомври 2014 г.[6] Raad van State отменя посоченото решение, тъй като полдерът Leenheeren не е включен в тази територия. Raad van State установява, че полдерът Leenheeren е част от територията Haringvliet във вида ѝ, в който тази територия е била включена в списъка на ТЗО. Следователно не е било изпълнено предвиденото в член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията задължение да се определи посоченият полдер като част от зоната по смисъла на Директивата за местообитанията.

17. Вследствие на това с писмо от 30 септември 2014 г. нидерландските органи предават на Комисията информация, с която обосновават намаляването на площта на територията. В това писмо те посочват, че полдерът Leenheeren понастоящем няма природна стойност и че са били изоставени плановете за развитие на природната стойност на този полдер. В писмото се уточнява също, че вече постигнатите развития в друг части на тази територия били достатъчни, за да се постигнат целите на зоната Haringvliet по „Натура 2000“. Проектът за премахване на полдера Leenheeren бил изоставен по политически, социални и бюджетни причини. Освен това според нидерландските органи констатацията, че районът на полдера можел да бъде от значение за запазването и възстановяването на типове местообитания, понастоящем можело да се счита за научна грешка.

18. В писмо до нидерландските органи от 24 октомври 2014 г. Комисията заявява, че въз основа на писмото от 30 септември 2014 г. тя също счита първоначалното предложение за включването на полдера Leenheeren в територията Haringvliet за научна грешка.

19. Впоследствие Комисията приема оспореното Решение за изпълнение (ЕС) 2015/72 от 3 декември 2014 година за приемане на осма актуализация на списъка на териториите от значение за Общността в Атлантическия биогеографски регион. Територията Haringvliet продължава да присъства в този списък, но вече без да обхваща полдера Leenheeren.

20. С решение от 28 април 2015 г. компетентните нидерландски органи определят територията Haringvliet за защитена зона по смисъла на Директивата за местообитанията. Полдерът Leenheeren отново не е включен в тази зона. Сдружението Hoekschewaards Landschap оспорва това решение пред Raad van State.

6 ECLI:NL:RVS:2014:3543.

21. Сезираният съд приема, че с определянето на посочената територия за защитена зона Решение за изпълнение (ЕС) 2015/72 се транспонира в националното право, но този съд изразява съмнение, че Комисията е имала основание да приеме предложеното намаляване на площта на територията Haringvliet чрез изключването на полдера Leenheeren от нейния обхват. Затова тя поставя на Съда следния преюдициален въпрос:

„Валидно ли е Решение за изпълнение 2015/723, доколкото с него в списъка с територии от значение за Общността за Атлантическия биогеографски регион е включена територията Haringvliet (NL 1000015), като обаче от нея е изключен полдерът Leenheeren?“.

22. Писмени становища пред Съда представят Сдружението Hoekschewaards Landschap, Кралство Нидерландия и Европейската комисия, като всички те са изслушани и в съдебното заседание на 11 май 2017 г.

IV. Правен анализ

23. За да се провери валидността на оспореното решение за изпълнение в частта му, с която Комисията намалява площта на територията Haringvliet, като изключва от нейния обхват полдера Leenheeren, е необходимо най-напред да бъде изложен ходът на производството и да се разгледат условията за намаляване на площта на защитена територия (по този въпрос вж. точка А по-нататък), а след това да се анализират посочените от Комисията мотиви (по този въпрос вж. точка Б по-долу). Освен това считам за необходимо да направя някои бележки относно формата на решението на Комисия (по този въпрос вж. точка В по-долу). На последно място, за да се разреши спорът в основата на главното дело, се налага изясняване на условията, при които район като полдера Leenheeren може да бъде изключен от обхвата на дадена ТЗО (по този въпрос вж. точка Г по-долу).

1. Производство и правно основание за намаляването на площта на защитена територия

24. Съдът вече е постановил, че при липсата на особени разпоредби декласифицирането на територия, включена в списъка на ТЗО, трябва да се извърши по същата процедура като тази за включването на територията в споменатия списък[7]. Тази процедура следва да е приложима и в случаите на намаляване на площта на ТЗО.

25. Оттук следва, че най-напред трябва да има предложение на заинтересованата държава членка съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията, по което Комисията взема решение в съответствие с член 4, параграф 2.

26. В това отношение следва да се отбележи, че действително от правилата по член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията, уреждащи процедурата за определяне на териториите, които биха могли да бъдат включени в списъка на ТЗО, следва, че когато правят предложение за включването на територии, държавите членки разполагат с известна свобода на преценка, но и трябва да спазват залегналите в Директивата критерии[8].

7 Решение от 3 април 2014 г., Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, т. 26).

8 Решения от 11 септември 2001 г., Комисия/Ирландия (C-67/99, EU:C:2001:432, т. 33), Комисия/Германия (C-71/99, EU:C:2001:433, т. 26) и Комисия/Франция (C-220/99, EU:C:2001:434, т. 30), както и от 3 април 2014 г., Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, т. 27).

27. Това означава, че при изготвянето на първоначалния списък на ТЗО Комисията е трябвало да разполага с подробен опис на териториите, които на национално равнище имат съществено значение от екологична гледна точка по отношение на целта за запазването на естествените местообитания и на дивата флора и фауна по смисъла на директивата [9]. Само по този начин е възможно реализирането на целта, посочена в член 3, параграф 1, първа алинея от Директивата за местообитанията — за поддържането или възстановяването в благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и обитания на съответните видове в естествените области на тяхното разпространение, които се намират от двете страни на една или няколко вътрешни за Съюза граници. Както следва по-специално от член 1, букви д) и и) във връзка с член 2, параграф 1 от Директивата за местообитанията, оценката на състоянието на запазване на естествено местообитание или биологичен вид се извършва, като се вземе предвид цялата европейска територия на държавите членки, на която проявява действие ДФЕС [10].

28. Посочената съдебна практика следва да бъде приложима и в случаите на намаляване на площта на ТЗО. Тъй като вписването на дадена територия в списъка обосновава презумпцията, че тази територия в нейната цялост е от значение за постигане на целта за запазването на естествените местообитания и на дивата флора и фауна по смисъла на директивата, предложението на държава членка за заличаване на определена територия от списъка на ТЗО или за нейното намаляване предполага представяне на доказателство, че на национално равнище въпросният район *не е* от съществено значение от екологична гледна точка. От своя страна Комисията може да приеме или съответно да изпълни предложението само след като стигне до извода, че въпросните територии не са необходими за постигането на посочените цели и от гледна точка на Съюза като цяло.

2. Проверка от материалноправна гледна точка на решението на Комисията за намаляване на площта на разглежданата територия

29. От разменените с нидерландските органи писма е видно, че Комисията мотивира решението си да намали площта на ТЗО Haringvliet, като изключи от нейния обхват полдера Leenheeren, с обстоятелството, че първоначалното предложение на Нидерландия за включването на посочената територия като ТЗО се е основавало на научна грешка. Този аргумент обаче не може да бъде споделен.

1. По научната грешка

30. Комисията приема, че намаляването или заличаването на територия от списъка на ТЗО е допустимо, като се позовава на решение на Съда, което се е отнасяло до защитена зона с популация на птици във френския регион Поату. В посочения случай Съдът е приел довода на държавата членка, че определянето на тази зона като подлежаща на защита се дължи на грешка. По-специално държавата членка е представила доказателство, че непосредствено преди уведомяването на Комисията за тази зона е било взето решение за одобряването на проект за изграждане на автомобилен път във въпросната зона въз основа на извършена оценка на въздействието върху околната среда [11].

9 Решения от 7 ноември 2000 г., First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, т. 23), както и от 11 септември 2001 г., Комисия/Ирландия (C-67/99, EU:C:2001:432, т. 35), Комисия/Германия (C-71/99, EU:C:2001:433, т. 28) и Комисия/Франция (C-220/99, EU:C:2001:434, т. 32).

10 Решения от 7 ноември 2000 г., First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, т. 22), както и от 11 септември 2001 г., Комисия/Ирландия (C-67/99, EU:C:2001:432, т. 34), Комисия/Германия (C-71/99, EU:C:2001:433, т. 27) и Комисия/Франция (C-220/99, EU:C:2001:434, т. 31).

11 Решение от 25 ноември 1999 г., Комисия/Франция (известно като Поату) (C-96/98, EU:C:1999:580, т. 54).

31. Оттук Комисията достига до извода, че статутът на дадена територия като защитена зона може да се отмени, когато първоначалното решение за предоставянето на защита се е основавало на предположение, че на тази територия се намират типове местообитания или обитания на видове, годни за защита съгласно Директивата за местообитанията, но в действителност такива не са съществували там, нито междувременно са се развили [12].

32. При по-внимателен анализ на съдебното решение във връзка със защитената зона с популация на птици в Поату е видно обаче, че то не потвърждава горния извод на Комисията. В случая по посоченото дело става въпрос по-специално не за грешка на държавата членка при идентифицирането на територията, а за подобна на правописна грешка в изпратената до Комисията информация за тази територия, която води до преиначаване на смисъла на волеизявление. Доколкото е налице грешка, такава е допусната от Комисията, тъй като поради неточно картографско представяне тя си е създала погрешна представа относно намеренията на държавата членка.

33. При все това виждането на Комисията относно последиците от научни грешки е разбираемо по принцип. Територии, в които, противно на първоначалното предположение, не се намират годни за защита типове местообитания или биологични видове, не могат да дадат очаквания принос за създаването на благоприятно състояние на запазване. Не е необходимо обаче въпросът обосновано ли е в крайна сметка това виждане на Комисията и дали условията, поставени от нея в тази връзка, съответстват на закона, да намери окончателно решение в рамките на настоящия случай.

34. В действителност в настоящия случай няма основание да се приеме, че е допусната подобна грешка.

35. Напротив, Нидерландия е знаела от самото начало за особеностите на полдера Leenheeren и въпреки това го е включила в разглежданата ТЗО, тъй като първоначално е планирала да развие в полдера защитени местообитания предвид въздействието на приливите и отливите. В акта за преюдициално запитване се посочва, че полдерът Leenheeren е особено подходящ за подобно развитие, тъй като след премахване на лятната дига към река Spui той би бил изложен на особено силни колебания на морското равнище вследствие на приливите и отливите. Въпреки че възможността за такова развитие продължава да съществува, междувременно Нидерландия се е отказала от този проект.

2. По прогнозната грешка

36. Според Комисията обаче в случая по настоящото производство грешката се състои в това, че първоначално Нидерландия е счела планираните мерки в полдера Leenheeren за необходими, за да се постигане благоприятно състояние на запазване на определени типове местообитания и биологични видове. С оглед на по-нататъшното развитие на процесите се оказва обаче, че тази цел може да се постигне и без въпросните мерки.

37. Смятам, че тези доводи са неубедителни, тъй като предложението за намаляване на площта на защитената територия всъщност не е основано на грешка, нещо, което изтъква и самата Нидерландия в съдебното заседание.

12 Вж. Note to the Members of the Habitats Committee от 21 юни 2005 г.,. приложение 4 към писменото становище на Комисията (достъпно на адрес: http://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/document-library/natura-2000/reporting-guidelines-for-natura-2000/reference-documents-relevant-for-the/habcomm2005-updating-of-the-natura).

38. Действително на 30 септември 2014 г. нидерландските органи са уведомили Комисията, че към онзи момент вече считат предположението си, че полдерът Leenheeren може да бъде от значение за запазването и възстановяването на типове местообитания, за научна грешка. Безспорно е обаче, че този район продължава да бъде подходящ, за да се даде принос за възстановяването на годни за защита местообитания. Напротив, изглежда, че твърдението за научна грешка се обяснява единствено с обстоятелството, че по-рано, с писмо от 10 септември 2014 г. Комисията отхвърля искането за намаляване на площта на ТЗО Haringvliet и изисква от нидерландските органи да представят аргументи, с които да се изясни защо вече считат първоначалното включване на полдера Leenheeren в разглежданата ТЗО за научна грешка.

39. Нидерландските органи излагат мотиви от техническо естество, като твърдят, че през 2011 г. са се отказали от плановете за провеждане на мерки за възстановяване в полдера Leenheeren по политически, социални и бюджетни причини, като са взети предвид целите за запазването, поставени при определянето на специалната защитена зона Haringvliet. На тази територия съществували достатъчно други възможности за възстановяване и увеличаване на местообитанията. След това се изброяват различни мерки.

40. Следователно не е налице грешка относно потенциала за възстановяване, а нова концепция във връзка с целите за развитие на ТЗО Haringvliet. Когато е давала съгласието си за намаляването на площта на тази територия, Комисията не е разгледала въпросната концепция. По-специално тя е пропуснала да провери дали в този контекст, погледнато в цялостната перспектива на Съюза, полдерът Leenheeren действително вече не е необходим за постигането на целта за благоприятно състояние на запазване.

41. Следователно изложените от Комисията мотиви не са годни да обосноват намаляване на площта на ТЗО Haringvliet.

3. Междинно заключение

42. Ето защо изразеното от Raad van State съмнение относно решението на Комисията за намаляване на площта на ТЗО Haringvliet е основателно. Мотивите на Комисията не са годни да обосноват решението ѝ за намаляване на площта на ТЗО Haringvliet. Следователно оспореното решение за изпълнение в частта му относно намаляването на площта на въпросната ТЗО е незаконосъобразно и трябва да се отмени.

3. По формалните нередовности на решението за изпълнение

43. В допълнение бих искала да отбележа, че оспореното решение за изпълнение в частта му относно намаляването на площта на ТЗО Haringvliet е незаконосъобразно и на други основания, и по-специално поради накърняване на принципа на правна сигурност, както и поради невъзможност да бъде разбрана същността на мотивите, без да се познава кореспонденцията между Комисията и нидерландските органи.

1. По принципа на правна сигурност

44. Принципът на правна сигурност изисква правната уредба на Съюза да дава възможност на правните субекти да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно с тях [13]. Тъй като промяната на границите на дадена ТЗО може да засегне правата и задълженията не само на ползвателите на земята, но и на трети лица с правен интерес — като сдружения за защита на околната среда [14], на тези лица трябва да се предостави възможност да се запознаят с промяната по достатъчно ясен начин.

45. Решението за изпълнение само́ по себе си не дава такава яснота. В него не се указва изрично, не е посочен дори код, за промяната на площта на ТЗО Haringvliet. Трябва да се направи съпоставка с предишната версия на списъка, за да стане ясно, че площта на въпросната територия вече е по-малка отпреди. Тази съпоставка обаче съвсем не се налага от само себе си, тъй като актуализираният списък съдържа *всички*, тоест няколко хиляди ТЗО в Атлантическия биогеографски регион. Никой обаче не би се заел да проверява евентуалната промяна в площта на всички изброени територии.

46. Ето защо в решението за изпълнение липсва необходимата яснота във връзка с намаляването на площта на ТЗО Haringvliet, след като от нейния обхват е изключен полдерът Leenheeren.

2. По задължението за мотивиране

47. Освен това съгласно член 296, втора алинея ДФЕС актовете на институциите на Съюза се мотивират. Тези мотиви трябва да предават съображенията на автора на акта по толкова ясен и недвусмислен начин, че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на Съда — да упражни своя контрол. Не се изисква обаче мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства. В допълнение изпълнението на задължението за мотивиране следва да се преценява с оглед не само на текста на спорната мярка, но и на нейния контекст, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя [15]. Поради това преценката се прави с оглед не само на изложените съображения, но и на по-широкия контекст на въпросната мярка [16].

48. Следователно в съответното решение не е необходимо да се излагат мотиви за всички промени в ТЗО на Атлантическия биогеографски регион, когато е виден източникът на информация във връзка с тези мотиви. В съответствие с това мотивите за първоначалното определяне на списъка на Общността принципно не са давали повод за възражения, тъй като в крайна сметка тези мотиви е трябвало да се съдържат в стандартизираните формуляри за всяка отделна територия.

13 Решения от 21 юни 2007 г., ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, т. 25), и от 10 март 2009 г., Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, т. 44).

14 Вж. решения от 7 декември 2000 г., Комисия/Франция (C-374/98, EU:C:2000:670, т. 54), от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 66 и 69), и от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, по-специално т. 44).

15 Вж. само решения от 19 ноември 2013 г., Комисия/Съвет (C-63/12, EU:C:2013:752, т. 98 и 99), и от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 70).

16 Като пример решение 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 71).

49. За съжаление обаче в настоящия случай трябва да се констатира, че в решението за изпълнение не се забелязват дори признаци за наличието на подобни мотиви, тъй като в него едва се различава решението за намаляване на площта на ТЗО Haringvliet. В този смисъл решението за изпълнение дори не дава повод да се разгледа контекстът, а оттук и евентуално да се узнае съдържанието на обсъдената по-горе размяна на кореспонденция относно намаляването на площта на въпросната територия.

50. Поради факта че в настоящия случай Нидерландия е била уведомена за промяната като засегната държава членка, а изглежда и че нидерландските органи са информирали редица заинтересовани лица за тази процедура, не могат да се отстранят пороците в мотивирането. Всъщност тези случайни развития не могат да гарантират, че всички заинтересовани лица са имали възможност да се запознаят с мотивите.

4. По условията за намаляване на площта на ТЗО след изключване на район с потенциал за мерки за възстановяване

51. От изложените съображения не следва обаче, че площта на разглежданата ТЗО не може да бъде намалена при обстоятелствата по настоящия случай. На признатите от Съда в досегашната му практика хипотези, а именно — грешка при комуникацията във връзка с определянето на територията[17] или неизбежното влошаване на нейното състояние[18], в действителност не може да се разчита в настоящия случай. Също в толкова малка степен е възможно намаляването на площта да се обоснове с научна грешка по отношение на особеностите на съответната територия, която хипотеза Комисията приема за релевантна. Въпреки това обаче настоящият случай, който по-скоро е нетипичен, показва необходимостта от разработване и на друга хипотеза, в която да е възможно намаляването на площта на територията.

1. По задължението за защита на райони с потенциал за мерки за възстановяване

52. Отправна точка за това задължение трябва да бъде обстоятелството, послужило като първоначално основание за включването на полдера Leenheeren в обхвата на ТЗО Haringvliet. То не е било свързано със защита на съществуващи местообитания или биологични видове, които са годни за защита, а с потенциала на тази територия за развитие на такива местообитания и видове.

1) По задължението за предприемане на мерки за възстановяване

53. Задължение да се представи предложение за определянето на подобни „райони с потенциал за мерки за възстановяване“ да бъдат класифицирани като ТЗО може да се изведе най-много косвено от член 4, параграф 1, първо изречение от Директивата за местообитанията и от приложение III (етап 1) към нея. Съгласно член 4, параграф 1, първо изречение държавите членки посочват типовете местообитания и биологичните видове, които се намират във всяка от предложените за защита територии. Това би могло да се разбира в смисъл, че предложението за дадена територия може да бъде основано само на реално съществуващи местообитания и биологични видове. Същевременно обаче в приложение III (етап 1) като възможен критерий за оценка на съответните територии се посочва и възстановяването на местообитания и биологични видове. Освен това член 4, параграф 4 изисква от държавите членки при определянето на ТЗО за специална защитена зона да установят приоритетите според важността на тази територия по-специално за възстановяване на типове местообитания или биологични видове.

17 Решение от 25 ноември 1999 г., Комисия/Франция (Поату) (C-96/98, EU:C:1999:580, т. 52—55).

18 Решение от 3 април 2014 г., Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, т. 27, 30 и 32—34).

54. Ако потенциалът за мерки за възстановяване се отчита като критерий за идентификацията на ТЗО, това би съответствало на целта по член 2, параграф 2 и член 3, параграф 1 от Директивата за местообитанията — за възстановяването на благоприятно състояние на запазване на естествените местообитания и видовете дива флора и фауна от значение за Общността. Когато съществуващите местообитания или биологични видове не са достатъчни, за да се осигури благоприятно състояние на запазване, тези местообитания или видове трябва да бъдат възстановени.

2) По значението на състоянието на запазване

55. Изложеното не означава обаче, че всички територии с потенциал за мерки за възстановяване по отношение на защитени типове местообитания или биологични видове трябва да бъдат предложени за ТЗО и да бъдат включени в съответния списък на Общността.

56. Напротив, когато се преценява дали подобен район следва да бъде използван, решаващ критерий е състоянието на запазване на съответните типове местообитания и биологични видове. От определенията в член 1, букви д) и и) от Директивата за местообитанията следва, че благоприятното състояние на запазване предполага по същество най-малкото стабилност на съответните местообитания или на съответните биологични видове в дългосрочен аспект.

57. Когато и доколкото завареното състояние на запазване е благоприятно, тоест съответните местообитания и популации биологични видове са стабилни в дългосрочен аспект или дори нарастват, в тези случаи не е налице задължение да се вземат мерки за възстановяване или в предложените територии за защита да се включват райони с потенциал за мерки за възстановяване. Когато обаче съществуващото състояние на запазване е неблагоприятно и може да се подобри само с изчерпването на определен потенциал за възстановяване, едва ли ще може да бъде обоснован отказ от съответните мерки или съответните райони с такъв потенциал.

58. Често обаче положението не е така ясно. Между научната неопределеност относно състоянието на запазване на типовете местообитания или на биологичните видове, от една страна, и относно ефективността на мерките за възстановяване, от друга страна, вече е налице широко поле за трудни решения основани на прогнози. Освен това, когато съществуват няколко възможни варианта за възстановяване на местообитанията или популациите на видове, често между възможните варианти би била възможна свобода на избор, от която по същество се ползват националните органи. Поради това на практика по-скоро изглежда малко вероятно да са необходими точно *определени* мерки за възстановяване. Наред с това винаги е възможно дадена стратегия за възстановяването на типове местообитания и биологични видове да претърпи изменение.

3) По равнището на преценката за състоянието на запазване

59. В настоящото производство се обсъжда по-специално въпросът дали следва да се осигури благоприятното състояние на запазване на равнището на Съюза, на равнището на държавите членки или на съответната територия. В това отношение от определенията в член 1, букви д) и и) и в член 2 от Директивата за местообитанията следва, че целта на тази директива е насочена към благоприятно състояние на запазване в целия Съюз. В крайна сметка именно този аспект трябва да е първостепенният критерий за решението на Комисията.

60. За разлика от това, държавата членка по принцип не е в състояние да направи окончателна преценка на положението в целия Съюз [19]. Когато прави предложение за намаляването на площта на дадена територия, държавата членка преди всичко трябва да провери дали площите, чието изключване планира, са на национално равнище от съществено значение за екологията по отношение на целта за запазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна по смисъла на директивата. При това в подобен случай може да се окаже целесъобразно държавата членка да вземе предвид евентуално налична информация за положението на равнището на Съюза, ако още от тази информация е видно, че всъщност от перспективата на Съюза не е възможно да бъде изключена съответната територия.

61. Състоянието на запазване на типове местообитания и биологични видове, които се намират в определени територии, може да бъде от особен интерес и при неблагоприятно състояние на запазване в тези територии. В тези случаи отказът да се вземат мерки за възстановяване, които биха могли да подобрят състоянието на запазване, може да представлява неспазване на забраната за влошаване на състоянието, установена в член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията [20]. Всъщност невземането на мерки за възстановяване би породило опасения от влошаване на засегнатите местообитания или биологични видове на съответната територия. Това обстоятелство не може да бъде пренебрегнато по-специално при проверката на намаляване на площта на защитена територия.

62. Същевременно обаче, дори състоянието на запазване да е неблагоприятно по отношение на конкретни територии, това обстоятелство не означава, че непременно трябва да се вземе предвид целият потенциал за възстановяване, който да бъде свързан със съответната територия. Съображението за това е, че тъкмо когато става въпрос за големи територии като ТЗО Haringvliet, по правило се обсъждат различни мерки за възстановяване, така че държавите членки, а принципно също и Комисията, разполагат със свобода на избора.

63. В допълнение накрая следва да се отбележи, че поне в хипотезата за намаляване на площта на територия, тъй като определени площи са без значение за гарантиране на благоприятното състояние на запазване, не могат да имат значение приведените от нидерландските органи политически, социални и бюджетни съображения [21]. Подобни съображения биха могли да бъдат релевантни най-много в случаите по член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията, когато намаляването на площта на дадена ТЗО е необходимо, за да могат да бъдат осъществени определени планове или проекти. За целта обаче трябва да са налице конкретни проекти и планове и освен това да са изпълнени всички останали условия, предвидени в тази разпоредба.

2. По критериите за контрола върху намаляването на площта на дадена територия

64. Свободата на преценка при вземането на решенията за намаляване на площта на ТЗО е от основно значение при упражнявания от съдилищата на Съюза контрол върху тези актове.

65. Предложението на държавата членка, както и решението на Комисията предполагат поначало фактически и научни преценки със значителна комплексност.

19 Решение от 7 ноември 2000 г., First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, т. 23).

20 Вж. в този смисъл решение от 20 октомври 2005 г., Комисия/Обединено кралство (Gibraltar, C-6/04, EU:C:2005:626, т. 34).

21 Решение от 7 ноември 2000 г., First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, т. 23 и 24).

66. Когато вземат такива решения, институциите на Съюза трябва да разполагат с широко право на преценка[22]. В настоящия случай това трябва да важи по-специално за решението на Комисията.

67. Упражняването на това право обаче не е освободено от съдебен контрол. Всъщност в рамките на този контрол съдилищата на Съюза трябва да извършат проверка дали са спазени процесуалните правила, дали възприетите от Комисията факти са установени точно, дали не е налице явна грешка в преценката на тези факти, както и дали не е налице злоупотреба с власт. В частност, когато дадена страна изтъква явна грешка в преценката, допусната от компетентната институция, съдилищата на Съюза трябва да проверят дали тази институция е разгледала внимателно и безпристрастно всички релевантни елементи на конкретния случай, елементи, които подкрепят изведените от тях заключения[23].

68. При разглеждането на релевантните факти следва да се има предвид, че предложението на държава членка за район с потенциал за възстановяване на местообитания и/или популации на биологични видове, както и приемането на това предложение от страна на Комисията създават презумпцията, че този район и планираните мерки за възстановяване са необходими за благоприятното състояние на запазване на съответните типове местообитания и биологични видове.

69. Следователно, когато прави предложение за намаляването на площта на защитена територия вследствие на изключването на район с потенциал на него да бъдат проведени мерки за възстановяване, държавата членка трябва да обори презумпцията, че тези мерки за възстановяване са необходими. За тази цел не е достатъчно държавата членка да твърди само обстоятелствата, посочени в информацията на компетентните нидерландски органи, на които се основава Комисията при вземането на решението за намаляване на площта въпросната територия. Напротив, държавата членка би трябвало да изложи убедителни аргументи и да посочи най-добрите научни достижения в подкрепа на становището си, че доброто състояние на запазване може да бъде или че ще бъде гарантирано и без включване на тези площи и без предприемане на тези мерки.

70. По-конкретно, докато не бъде установено, че е налице благоприятно състояние на запазване на въпросните типове местообитания и биологични видове в съответната ТЗО, може да отпадне дори изцяло свободата на преценка при избора на мерки за защита на потенциала за възстановяване в тази територия. Предвид забраната за влошаване на състоянието, установена в член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, в подобни случаи по принцип държавата членка все още не може да отрича, че районът, включен в съответната ТЗО поради потенциала му за възстановяване, няма значение от екологична гледна точка за постигането на целта за запазването на естествените местообитания и на дивата флора и фауна. По-специално е възможно този район отново да стане необходим, ако се окаже, че другите мерки за възстановяване не са достатъчни. Ето защо на тази фаза въпросният район все още не може да загуби своя статут на защитена територия.

22 Решения от 9 септември 2004 г., Испания/Комисия (C-304/01, EU:C:2004:495, т. 23), от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-326/05 P, EU:C:2007:443, т. 75), от 22 декември 2010 г., Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, т. 82), от 19 декември 2012 г., Brookfield New Zealand и Elaris/CPVO и Schniga (C-534/10 P, EU:C:2012:813, т. 50), от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 68), и от 8 септември 2016 г., Borealis и др. (C-180/15, EU:C:2016:647, т. 45).

23 Решения от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-326/05 P, EU:C:2007:443, т. 76 и 77), от 6 ноември 2008 г., Нидерландия/Комисия (C-405/07 P, EU:C:2008:613, т. 55 и 56), както и от 9 юли 2015 г., Германия/Комисия (C-360/14 P, непубликувано, EU:C:2015:457, т. 37).

71. Комисията може да приеме предложение за намаляването на площта на защитена територия само когато съответната държава членка ѝ е представила достатъчна и подкрепена с научни аргументи информация, въз основа на която Комисията се е убедила, че на национално равнище въпросният район не е от съществено значение за постигането на целта за запазването на естествените местообитания и биологични видове, както и че от перспективата на Съюза като цяло също няма пречки площта на съответната територия да бъде намалена чрез изключването на този район.

3. Междинно заключение

72. В обобщение следва да се констатира, че в съответствие с член 4 от Директивата за местообитанията Комисията може да намали площта на дадена ТЗО по предложение на компетентната държава членка, когато въпросният район е включен като част от дадена ТЗО изключително с оглед на бъдещи мерки за възстановяване на типове местообитания и/или популации на биологични видове, при условие че държавата членка представи информация, която позволява на Комисията да констатира, че в този район не са необходими мерки за гарантирането на благоприятно състояние на запазване на съответните типове местообитания и/или популации на биологични видове.

V. Заключение

73. Поради това предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„1) Решение за изпълнение (ЕС) 2015/72 на Комисията от 3 декември 2014 година за приемане на осма актуализация на списъка на териториите от значение за Общността в Атлантическия биогеографски регион е невалидно в частта му, с която полдерът Leenheeren е изключен от територията Haringvliet (NL 1000015).

2) Комисията може да намали площта на територия от значение за Общността на основание на член 4 от Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна по предложение на компетентната държава членка, когато въпросният район е включен като част от тази територия изключително с оглед на бъдещи мерки за възстановяване на типове местообитания и/или популации на биологични видове, при условие че държавата членка представи информация, която позволява на Комисията да констатира, че в този район не са необходими мерки за гарантирането на благоприятно състояние на запазване на съответните типове местообитания и/или популации на биологични видове“.