Сборник съдебна практика

НЕОКОНЧАТЕЛЕН ПРЕВОД ОТ 12.12.2024 Г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. KOKOTT

представено на 6 февруари 2025 година [1]

Дело C-784/23

Voore Mets и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Riigikohus (Върховен съд, Естония)

„Преюдициално запитване — Опазване на дивите птици — Директива 2009/147/ЕО — Член 5 — Забрани за умишленото убиване на птици, за умишленото разрушаване или увреждане на техните гнезда и яйца и за преместването на техните гнезда, както и за умишленото обезпокояване на видове птици — Понятието „умисъл“ — Сеч през периода на размножаване на птиците — Член 2 — Популационно ниво на видовете, което отговаря на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания — Член 9 — Дерогации от забраните — Предотвратяване на сериозни увреждания върху горите — Харта на основните права — Член 16 — Свобода на стопанската инициатива — Член 17 — Право на собственост“

I. Въведение

1. Както Директивата за птиците [2], така и Директивата за местообитанията [3] изискват от държавите членки да предвидят забрани за определени умишлени посегателства върху защитени видове, каквото например е убиването на екземпляри. По отношение на забраните в Директивата за местообитанията Съдът тълкува понятието „умисъл“ в смисъл, че то включва посегателства, които извършителят им е искал или *най-малкото е приел възможността* да извърши [4]. Това тълкуване на понятието „умисъл“ се прилага в някои

[1] Език на оригиналния текст: немски.

[2] Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7), изменена с Регламент (ЕС) 2019/1010 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно привеждането в съответствие на задълженията за докладване в рамките на законодателството, свързано с околната среда, и за изменение на регламенти (ЕО) № 166/2006 и (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2002/49/ЕО, 2004/35/ЕО, 2007/2/ЕО, 2009/147/ЕО и 2010/63/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 338/97 и (ЕО) № 2173/2005 на Съвета и Директива 86/278/ЕИО на Съвета (ОВ L 170, 2019 г., стр. 115).

[3] 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, глава 15, том 2, стр. 109), изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

[4] Решения от 18 май 2006 г., Комисия/Испания (Видра) (C-221/04, EU:C:2006:329, т. 71), от 10 ноември 2016 г., Комисия/Гърция (Кипарисия), (C-504/14, EU:C:2016:847, т. 159), и от 4 март 2021 г., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2021:166, т. 51).

държави членки и по отношение на забраните в Директивата за птиците [5]. Естония също го застъпва в настоящото производство. Посоченото тълкуване обаче все още не е потвърдено изрично от Съда.

2. Същевременно в заключението си по дело Skydda Skogen по отношение на понятието „умисъл“ вече съм анализирала тълкуването на забраните в Директивата за птиците и съм предупредила, че в това отношение тълкуването на Директивата за местообитанията не следва да се прилага неограничено и по отношение на Директивата за птиците [6]. С настоящото преюдициално запитване Riigikohus — Върховният съд на Естония, отправя искане до Съда да изясни този въпрос въз основа на спор относно допустимостта на дейности по сеч през периода на размножаване на птиците. В случай че съдебната практика относно Директивата за местообитанията се прилага пряко и по отношение на Директивата за птиците, Riigikohus иска също така да се установи дали дерогация по реда на член 9 от Директивата за птиците би могла да допусне извършването на посочените дейности. Ако не е възможно и прилагането на дерогация, Riigikohus иска да се установи дали тълкуваните по този начин забрани в Директивата за птиците са съвместими със свободата на стопанска инициатива и с основното право на собственост.

II. Правна уредба

A. 1. Бернска конвенция

3. От гледна точка на международното право от особено значение е Бернската конвенция за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания [7]. Европейската икономическа общност ратифицира тази конвенция през 1982 г. [8] В Естония Бернската конвенция влиза в сила на 1 декември 1992 г. [9]

4. Член 6 от Бернската конвенция съдържа основни забрани, свързани с опазването на видовете:

„Всяка договаряща страна взема съответните необходими законодателни и административни мерки за осигуряване на специална защита на видовете от дивата фауна, изброени в допълнение II. По отношение на тези видове следните дейности подлежат на специална забрана:

а) всички форми на умишлено залавяне, задържане и убиване;

б) умишленото повреждане или унищожаване на места за размножаване или почивка;

[5] Вж. член 44 от германския Bundesnaturschutzgesetz (Закон за защита на природата и опазване на ландшафта), който транспонира забраните без елемента умисъл, становището на френския държавен съвет от 9 декември 2022 г. (463563, FR:CESEC:2022:463563.20221209) относно проект за вятърна енергия и акта на австрийския Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) от 15 февруари 2024 г. (W104 2227635-1/149Z) за преюдициално запитване по дело C-131/24, VIRUS, относно проект за строителство на път.

[6] Заключение по съединени дела C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, точки 79—90.

[7] Конвенция за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания, подписана на 19 септември 1979 година в Берн (ОВ L 38, 1982 г., стр. 3; Специално издание на български език, глава 11, том 3, стр. 200).

[8] Решение 82/72/ЕИО на Съвета от 3 декември 1981 година (ОВ L 38, 1982 г., стр. 1; Специално издание на български език, глава 11, том 3, стр. 198).

[9] https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum= 104.

в) умишленото обезпокояване на дивата фауна, особено през периода на размножаване, отглеждане на малките и зимуване, доколкото това обезпокояване има значение, предвид целите на тази конвенция;

г) умишленото унищожаване или вземане на яйца от дивите животни или задържането на тези яйца, дори ако те са празни;

д) притежаването или вътрешната търговия с тези животни, живи или мъртви, включително препарирани животни и лесно разпознаваема част или произведен продукт от тях, когато това допринася за ефективното действие на този член“.

5. Член 9, параграф 1 от Бернската конвенция урежда някои дерогации:

„Всяка договаряща страна може да се отклонява от разпоредбите на членове 4, 5, 6 и 7 и от забраната за използване на средствата, посочени в член 8, при условие че няма друго задоволително решение и че това отклонение не вреди на оцеляването на засегнатата популация:

– за защита на флората и фауната;

– за предотвратяване на сериозни щети по културите, добитъка, горите, риболовните райони, водите и други форми на собственост;

– в интерес на общественото здраве и безопасност, безопасността на въздухоплаването или други приоритетни обществени интереси;

– за целите на изследването и образованието, на презаселването, на повторното въвеждане на съответни видове и за нуждите на отглеждането им;

– за разрешаване при строго контролирани условия, селективно и в ограничен мащаб залавянето, задържането или друго разумно използване на определени диви животни или растения в малки количества“.

Б. 2 Правото на Съюза

1. Директивата за птиците

6. Съображение 6 от Директивата за птиците предвижда, че мерките за защита трябва да се адаптират съобразно положението на различните видове птици:

„Необходимите мерки трябва да се прилагат според разнообразните фактори, които могат да повлияят върху популацията на птиците, по-точно отражението на човешките дейности, и по-специално разрушаването и замърсяването на техните местообитания, улавянето и убиването им от хората и търговията, следваща от тези практики, затова е уместно да се адаптират тези мерки съобразно положението на различните видове птици в рамките на политиката за опазване“.

7. Съображение 10 от Директивата за птиците изисква по-специално поддържане на популациите на определени видове птици на „задоволително ниво“:

„Поради тяхното популационно ниво, географско разпространение и репродуктивен ръст в Общността като цяло определени видове могат да бъдат ловувани, което представлява приемливо използване, доколкото са установени и се спазват определени граници, подобен лов следва да бъде в съответствие с поддържането на популациите на тези видове на задоволително ниво“.

8. Член 1 от Директивата за птиците урежда нейното приложно поле:

„Настоящата директива се отнася до опазването на всички видове естествено живеещи в диво състояние птици на европейската територия на държавите членки, за които се прилага Договорът. Тя има за цел защитата, управлението и регулирането на тези видове и урежда тяхното използване“.

9. Член 2 от Директивата за птиците съдържа основното задължение на държавите членки по отношение на запазването на видовете птици:

„Държавите членки вземат всички мерки, необходими за поддържане или адаптиране на популациите на всички видове, посочени в член 1, на ниво, което отговаря на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания“.

10. Член 5 от Директивата за птиците съдържа необвързани със зоните забрани:

„Без да се засягат членове 7 и 9, държавите членки вземат необходимите мерки за създаване на обща система за защита на всички видове птици, посочени в член 1, като по-специално забраняват:

а) умишленото убиване или улавяне по какъвто и да е метод;

б) умишленото разрушаване или увреждане на техните гнезда и яйца и преместването на техните гнезда;

в) […];

г) умишленото обезпокояване, по-специално през периода на размножаване и отглеждане на малките, доколкото обезпокояването има съществено значение с оглед целите на настоящата директива;

д) […]“.

11. Член 7 от Директивата за птиците обаче изрично позволява лова на определени видове птици:

„1. Поради своето популационно ниво, географско разпространение и репродуктивен ръст в границите на Общността видовете, изброени в приложение II, могат да бъдат ловувани в съответствие с националното законодателство. Държавите членки гарантират, че ловът на

тези видове не излага на опасност действията по опазване, предприети в техния район на разпространение.

2. […]

4. Държавите членки гарантират, че практиката на лов, включително лов със соколи, ако такъв се практикува, при прилагане на действащите национални мерки отговаря на принципите на разумно използване и екологично балансирано регулиране на съответните видове птици и че относно популациите на тези видове, по-специално мигриращите видове, тази практика е в съответствие с разпоредбите на член 2.

[…]“.

12. Член 9 допуска дерогации от забраните, установени в член 5:

„1. Държавите членки могат да дерогират от членове 5—8, когато няма друго задоволително разрешение, поради следните причини:

а) – в интерес на общественото здраве и безопасност,

– в интерес на безопасността на въздушния транспорт,

– за да се предотвратят сериозните увреждания върху селскостопанските култури и животни, горите, рибните стопанства и водите,

– за защита на флората и фауната;

б) за целите на научните изследвания и обучението, за повторното заселване, за повторното въвеждане и за размножаването, необходимо за тези цели;

в) да разрешат, при строго контролирани условия и избирателно, улова, държането или други видове разумно използване на малък брой от определени видове птици.

2. Дерогациите, посочени в параграф 1, трябва да посочват:

а) видовете, които са предмет на дерогацията;

б) разрешените средства, съоръжения и методи за улов или убиване;

в) условията на риск, времевите обстоятелства и територията, за които могат да бъдат предоставени подобни дерогации;

г) органа, оправомощен да декларира, че изискваните условия са осигурени и да реши кои средства, съоръжения и методи могат да бъдат използвани, в какви граници и от кои лица;

д) контрола, който ще бъде осъществен“.

2. Директивата за местообитанията

13. Член 12, параграф 1 изисква установяване на определени забрани:

„1. Държавите членки вземат необходимите мерки за въвеждане на строга система за опазване на животинските видове, посочени в приложение IV, буква а), в техните естествени области на разпространение, като се забраняват:

а) всички форми на умишлено залавяне или убиване на взети от природата екземпляри от тези видове;

б) умишлено обезпокояване на тези видове, особено през периодите на размножаване, отглеждане на малките, презимуване и миграция;

в) умишлено унищожаване или вземане на яйца от природата;

г) всяко повреждане или унищожаване на места за размножаване или почивка.

2. […]“.

14. Член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията съдържа дерогации от член 12:

„В случай че няма друго задоволително решение и при условие че дерогацията няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище, държавите членки могат да предоставят дерогация от разпоредбите на членове 12, 13 и 14 и от член 15, букви а) и б):

а) с цел защита на представителите на дивата флора и фауна и за запазване на естествените местообитания;

б) за предпазване от сериозно увреждане, особено на селскостопански култури, добитък, както и гори, риболовни райони, водите и други форми на собственост;

в) в интерес на общественото здраве и безопасност или поради други наложителни причини от приоритетен обществен интерес, включително и такива от социален или стопански характер, или с положителни последици за околната среда;

г) за целите на изследването и обучението при заселване или повторно въвеждане на видове и на необходимата за тази цел селекция, включително и изкуственото размножаване на растения;

д) за разрешаването при строг контрол, селективно и в ограничен размер, на залавяне или задържане на определен брой екземпляри от растителни или животински видове, посочени в приложение IV и анализирани от компетентните национални органи“.

B. 3. Естонското право

15. Естония е транспонирала релевантните разпоредби от Директивата за птиците с Looduskaitseseadus (Закон за защита на природата, наричан по-нататък „LKS“). Член 55, параграф 6^1 от LKS забранява в точка 1 умишленото разрушаване и увреждане на гнезда и

яйца на птици или преместването на гнездата им, а в точка 2 — умишленото обезпокояване на птици, особено през периода на размножаване и отглеждане на малките. Член 55, параграф 3, точка 4 и параграф 6^1 от LKS разрешава убиването на индивиди от животински видове от определени категории за защита, включително птици, както и обезпокояването на птици или увреждането на техните гнезда и яйца в изключителни случаи, ако това е необходимо за предотвратяване на щети върху важни селскостопански култури, добитък, рибни стопанства или други важни активи.

III. Фактите и преюдициалното запитване

16. Предмет на преюдициалното запитване са исковете на две предприятия — OÜ Voore Mets и AS Lemeks Põlva, на които Keskkonnaamet (Агенция по околната среда, Естония) забранява дейности по сеч в определени горски поземлени имоти през периода на размножаване на птиците.

17. На основание на заявления за горскостопански дейности Voore Mets е възнамерявало да извърши гола сеч, т.е. сеч, при която в течение на годината се отсичат по принцип всички дървета в горския парцел, с изключение на семенните и необходимите за осигуряване на разнообразието на флората и фауната. Lemeks Põlva също е възнамерявало да извърши основно гола сеч, а в една от зоните — и постепенна. Постепенната сеч се извършва с цел да се увеличи икономическата стойност на гората, да се регулират нейната гъстота и състав и да се даде възможност за оползотворяване на дървесината от дърветата, които скоро ще паднат. При извършването ѝ се отсича само онази част от дърветата, която съответства на броя, определен с указ от компетентния министър.

18. През май 2021 г. Keskkonnaamet (Агенция по околната среда) забранява дейностите и в двата случая първоначално временно, тъй като било научно доказано, че във всяка гора се размножава поне по една двойка птици на хектар, поради което продължаването на сечта криело реален риск от обезпокояване на птиците при размножаването и отглеждането на малките и от разрушаване или увреждане на техните гнезда. След обхождане Агенцията разпорежда спиране на сечта до 15 юли 2021 г. (за Lemeks Põlva) и съответно до 31 юли 2021 г. (за Voore Mets).

19. На обработвания от Voore Mets поземлен имот гнездели със сигурност голям пъстър кълвач (*Dendrocopos major*, Syn.: *Picoides major*) и обикновена чинка (*Fringilla coelebs*), вероятно голям синигер (*Parus major*) и сойка (*Garrulus glandarius*) и евентуално елов певец (*Phylloscopus collybita*), буков певец (*Phylloscopus sibilatrix*), градинско коприварче (*Sylvia borin*), орехче (*Troglodytes troglodytes*), сивогуша завирушка (*Prunella modularis*) и червеногръдка (*Erithacus rubecula*).

20. В поземления имот на Voore Mets също били наблюдавани птици, които много вероятно гнездели в този район, а именно буков певец, орехче, кос (*Turdus merula*), поен дрозд (*Turdus philomelos*) и обикновена чинка. Освен това било установено вероятно размножаване на две места: в хралупа на кълвач било открито гнездо на горска зидарка (*Sitta europaea*) и била наблюдавана активност на двойка червенушки (*Pyrrhula pyrrhula*). Във въпросния поземлен имот имало множество кухи дървета, в които било възможно да гнездят птици, без това обаче да било наблюдавано при обхождането. Сечта е спряна

до 31 юли 2021 г., за да се гарантира защитата на късно гнездящите птици, като например буков певец, брезов певец (*Phylloscopus trochilus*) и червеногуша мухоловка (*Ficedula parva*), които вероятно се срещали там.

21. Съответно Voore Mets подава иск за обезщетение в размер на 2 403,52 евро, а Lemeks Põlva — за установяване на незаконосъобразността на разпорежданията на Keskkonnaamet (Агенция по околната среда).

22. В първоинстанционното производство съответният административен съд установява, че второто разпореждане, а именно това за спирането на сечта до 15 юли 2021 г., съответно до 31 юли 2021 г., е непропорционално, но подадените срещу това решение жалби са отхвърлени изцяло в производството по въззивно обжалване.

23. И в двете производства понастоящем е подадена касационна жалба до Riigikohus (Върховен съд), който поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли член 5, букви а), б) и г) от [Директивата за птиците] да се тълкува в смисъл, че предвидените в него забрани се прилагат само доколкото това е необходимо за поддържане на популациите на съответните видове на ниво, което по смисъла на член 2 от тази директива отговаря по-специално на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания, при положение че целта на действието не е да се убиват или обезпокояват птици, или да се разрушават или увреждат техните гнезда или яйца?

2) Трябва ли член 5, букви а), б) и г) от [Директивата за птиците] във връзка с член 2 от тази директива да се тълкува в смисъл, че забранените съгласно тези разпоредби действия през периода на размножаване на птиците са умишлени по-специално когато въз основа на научни данни и наблюдение на отделни птици може да се приеме, че в гора, която трябва да бъде изцяло изсечена (гола сеч), гнездят около десет двойки птици на хектар, без да е установено, че в района на сечта гнездят индивиди от намиращи се в неблагоприятно състояние видове птици?

3) Трябва ли член 5, букви а), б) и г) от [Директивата за птиците] във връзка с член 2 от тази директива да се тълкува в смисъл, че забранените съгласно тези разпоредби действия през периода на размножаване на птиците са умишлени по-специално когато въз основа на научни данни и наблюдение на отделни птици може да се приеме, че в гора, в която трябва да бъдат изсечени само част от дърветата (постепенна сеч), гнездят около десет двойки птици на хектар, без да има основание да се предполага, че в района на сечта гнездят индивиди от намиращи се в неблагоприятно състояние видове птици?

4) Може ли член 9, параграф 1, буква а), трето тире от [Директивата за птиците] във връзка с член 2 от тази директива да се тълкува в смисъл, че е съвместим с разпоредби от правото на държава членка, които ѝ позволяват да дерогира от забраните, предвидени в член 5, букви а), б) и г) от тази директива, за да е възможно през периода на размножаване на птиците и отглеждане на малките да се извършва гола сеч с цел да се предотврати причиняването на значителни вреди по гора като собственост?

5) Може ли член 9, параграф 1, буква а), трето тире от [Директивата за птиците] във връзка с член 2 от тази директива да се тълкува в смисъл, че е съвместим с разпоредби от правото на държава членка, които ѝ позволяват да дерогира от забраните, предвидени в член 5, букви а), б) и г) от тази директива, за да е възможно през периода на размножаване на птиците и отглеждане на малките да се извършва постепенна сеч с цел да се предотврати причиняването на значителни вреди по гора като собственост?

6) Ако [Директивата за птиците] не разрешава през периода на размножаване на птиците и отглеждане на малките да се извършва гола сеч, целта на която е да се предотврати причиняването на значителни вреди по гора като собственост, в съответствие ли е тогава такава разпоредба с членове 16 и 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз и прилага ли се тя дори ако сечта не засяга намиращи се в неблагоприятно състояние видове птици?

7) Ако [Директивата за птиците] не разрешава през периода на размножаване на птиците и отглеждане на малките да се извършва постепенна сеч, целта на която е да се предотврати причиняването на значителни вреди по гора като собственост, в съответствие ли е тогава такава разпоредба с членове 16 и 17 от Хартата и прилага ли се тя дори ако сечта не засяга намиращи се в неблагоприятно състояние видове птици?“.

24. OÜ Voore Mets, AS Lemeks Põlva, Естония, Република Финландия, Кралство Швеция, както и Европейската комисия, Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз представят писмени становища и участват в съдебното заседание на 11 декември 2024 г.

IV. Правен анализ

25. Член 5, букви а), б) и г) от Директивата за птиците изисква от държавите членки да предвидят забрани за убиването или обезпокояването на птици, както и за разрушаването или увреждането на техните гнезда и яйца, доколкото тези действия се извършват „умишлено“. Подобни забрани в член 12 от Директивата за местообитанията Съдът тълкува в смисъл, че те обхващат и посегателства, които извършителят им, макар да не цели, приема за допустими [10].

26. Ето защо настоящото преюдициално запитване следва да изясни дали сечта в рамките на горското стопанство, въпреки че няма за цел да навреди на птиците, попада в обхвата на посочените забрани (по този въпрос вж. раздел А). Ако тези забрани са приложими, Riigikohus (Върховен съд) иска да се установи дали дерогациите по член 9 от Директивата за птиците могат да разрешат дейностите по сеч (по този въпрос вж. раздел Б) и дали основни права изключват забраните (по този въпрос вж. раздел В). Преди всичко обаче е необходимо да се отбележи една особеност относно допустимостта на преюдициалното запитване.

27. Voore Mets и Lemeks Põlva застъпват по-специално становището, че преюдициалното запитване е недопустимо, тъй като запитващата юрисдикция можела да се произнесе по спора въз основа на моето заключение по дело Skydda Skogen [11]. Преюдициално запитване

[10] Решения от 18 май 2006 г., Комисия/Испания (Видра) (C-221/04, EU:C:2006:329, т. 71), от 10 ноември 2016 г., Комисия/Гърция (Кипарисия) (C-504/14, EU:C:2016:847, т. 159), и от 4 март 2021 г., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2021:166, т. 51.

[11] Заключение по съединени дела C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699.

обаче е допустимо дори ако Съдът вече се е произнесъл по съответните въпроси[12]. Следователно предложените решения в заключения по никакъв начин не могат да поставят под съмнение допустимостта на преюдициално запитване.

A. A. Въпроси 1—3: тълкуване на забраните по член 5 от Директивата за птиците

28. Отправна точка на първите три въпроса е цитираната в началото съдебна практика относно член 12 от Директивата за местообитанията, според която забраните за умишлено посегателство върху защитени видове обхващат и посегателства, които извършителят им приема за допустими. Ако посочената съдебна практика се приложи и по отношение на член 5 от Директивата за птиците, тази разпоредба би могла да изключи сечта в горското стопанство, и по-специално през периода на размножаване.

29. Както Riigikohus (Върховен съд) убедително изтъква, „не може да има никакво разумно съмнение, че гола сеч, която се извършва през периода на размножаване на птиците, със сигурност води до по-голямо или по-малко унищожаване на гнезда и яйца, убиване на новоизлюпени малки и обезпокояване на птиците, ако има основание да се смята, че в даден горски парцел гнездят значителен брой птици. Ако по време на гола сеч се отсече — съзнателно или не — дърво с гнездо на птица, това неминуемо ще доведе до разрушаване на гнездото. Дори и да се запази дървото с гнездото, гнездящите птици са застрашени не само от смущаващия шум, но и от загубата на досегашното си местообитание“. Естония подкрепя този извод с научни изследвания и посочва, че дори и постепенната сеч може да има значително неблагоприятно въздействие върху птиците през периода на размножаването им, тъй като съществува риск поради обезпокояването птиците да напуснат гнездата си за твърде дълго време или дори завинаги.

30. Следователно първият въпрос се основава на разбирането, че макар да не са целени, посегателствата върху птици при извършването на сеч през периода на размножаването им се приемат за допустими и че съгласно член 5, букви а), б) и г) от Директивата за птиците тези посегателства по принцип трябва да бъдат забранени. Като изхожда от това разбиране, Riigikohus (Върховен съд) иска да се установи дали обхватът на забраните е ограничен дотолкова, че те да се прилагат само доколкото по смисъла на член 2 от Директивата това е необходимо за поддържане на съответните видове на ниво, което отговаря на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания. Вторият въпрос конкретизира това питане по отношение на голата сеч, а третият — по отношение на постепенната сеч, като и в двата случая Riigikohus (Върховен съд) приема, че в засегнатия район не гнездят индивиди от намиращи се в неблагоприятно състояние на запазване видове птици.

31. Отговорите на тези въпроси зависят от начина, по който се тълкува понятието „умисъл“, с което са обвързани забранените съгласно член 5 от Директивата за птиците посегателства. Съществуват основания да се приеме, че тези забрани обхващат посегателства, които извършителят им само приема за допустими (по този въпрос вж. т. 1). Съществуват обаче и не по-малко убедителни доводи срещу подобно тълкуване (по този въпрос вж. т. 2). Поради това вече съм защитила изразеното от Riigikohus (Върховен съд) становище за ограничаване на това тълкуване (по този въпрос вж. т. 3). Предложеното от мен ограничаване на забраните е заложено най-малкото в текста на забраната за обезпокояване (по този въпрос вж. т. 4). Междувременно възприети разбирания по

[12] Решение от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, т. 37).

принцип не подлагат под съмнение моето становище (по този въпрос вж. т. 5). В заключение, следва да се отбележи и че необходимите констатации изискват научна обосновка (по този въпрос вж. т. 6).

1. Основания за широко тълкуване на понятието „умисъл“ в член 5 от Директивата за птиците

32. Широкото тълкуване на понятието „умисъл“, застъпвано от Комисията и донякъде от Естония, би могло да се основе на съдебната практика относно Директивата за местообитанията, тъй като системата за защита [13] на Директивата за птиците по принцип трябва да се тълкува по сходен начин. Както вече беше посочено, член 12 от Директивата за местообитанията предвижда аналогични забрани за умишлени посегателства. В това отношение Съдът вече е постановил, че условието за умисъл е изпълнено, когато е установено, че извършителят на деянието е искал или *най-малкото е приел възможността* за убиване на екземпляри от защитен животински вид [14], съответно за обезпокояване на такива видове или за унищожаване на яйцата им [15].

33. В решението си относно Беловежката гора Съдът вече негласно е приложил тази съдебна практика и към Директивата за птиците. Това решение са отнася до изсичането и премахването на повредени, мъртви или умиращи дървета, което в план за управление на съответната защитена зона е идентифицирано като потенциална опасност за някои намиращи се там видове специално защитени птици [16]. Поради това Съдът квалифицира тази мярка като умишлено разрушаване или увреждане на гнезда и яйца и като преместване на гнезда (съгласно член 5, буква б) от Директивата за птиците), и като умишлено обезпокояване, по-специално през периода на размножаване и отглеждане на малките (съгласно член 5, буква г) [17], въпреки че тези посегателства не са били целта на мерките.

34. Според Комисията широкото тълкуване на понятието „умисъл“ може да се основава и на Бернската конвенция, която Съюзът транспонира с Директивата за птиците [18] и която следователно трябва да се вземе предвид при тълкуването на тази директива [19]. Бернската конвенция предвижда в член 6 забрани, които са аналогични на тези в член 5 от Директивата за птиците и в член 12 от Директивата за местообитанията и които също се отнасят до умишлени [20] посегателства. Постоянният комитет по тази конвенция е приел, че

[13] Решение от 23 април 2020 г., Комисия/Финландия (Пролетен лов на мъжки обикновени гаги) (C-217/19, EU:C:2020:291, т. 84).

[14] Решение от 4 март 2021 г., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2021:166, т. 51).

[15] Решения от 18 май 2006 г., Комисия/Испания (Видра) (C-221/04, EU:C:2006:329, т. 71), и от 10 ноември 2016 г., Комисия/Гърция (Кипарисия) (C-504/14, EU:C:2016:847, т. 159).

[16] Решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежката гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 253 и 254).

[17] Решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежката гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 259).

[18] Доклад относно Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна (1997—1998 г.) (член 9, параграф 2), представен от Европейската комисия, SEK(2001) 515 окончателен.

[19] Относно други международни споразумения вж. решения от 24 ноември 1992 г., Poulsen и Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, т. 9), от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 291), от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 123), и от 11 юли 2018 г., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, т. 44).

[20] В текстовете на двата официални езика (френски и английски) се използват съответно понятията „intentionelle“ и „deliberate“. За разлика от това в неофициалния превод на немски език се използва както понятието „Absicht“ (член 6, буква а), така и според мен неточното понятие „mutwillig“ (член 6, букви б), в) и г).

умишленото повреждане или унищожаване на местата за размножаване или гнездене следва да включва и действия, които, макар и не с умисъл, са извършени със съзнанието, че могат да имат посочените последици [21].

35. В съответствие с това забраните по член 5 от Директивата за птиците се прилагат в различни държави членки по отношение на такива посегателства върху птици, които не са цел на съответната дейност, но се приемат за допустими [22].

2. Доводи в подкрепа на по-тясното тълкуване на понятието „умисъл“ в член 5 от Директивата за птиците

36. Въпреки основанията по-горе, в заключението си по дело Skydda Skogen [23] предупреждавам, че широкото тълкуване на понятието „умисъл“ в член 12 от Директивата за местообитанията не следва да се прилага неограничено и по отношение на член 5 от Директивата за птиците. Действително в решението, постановено след моето заключение, Съдът не се произнася по този въпрос, а разглежда единствено член 12 от Директивата за местообитанията [24]. Настоящото преюдициално запитване обаче се позовава на това заключение, а двете предприятия, които са страни в главните производства, предлагат то да се вземе предвид.

37. Становището ми се основава по същество на разбирането, че широкото тълкуване на понятието „умисъл“ при прилагането на член 5 от Директивата за птиците би имало последици, които далеч надхвърлят тези от прилагането на член 12 от Директивата за местообитанията (по този въпрос вж. буква а). Освен това, ако се разбират по този начин, забраните не биха били необходими, за да се постигнат целите на Директивата за птиците (по този въпрос вж. буква б). Поради това те биха довели до структурни противоречия в системата на Директивата за птиците (по този въпрос вж. буква в).

а) а) Последици от широкото тълкуване на понятието „умисъл“

38. Защитата на видовете с Директивата за местообитанията е ограничена до няколко вида, които обикновено [25] са много редки. Тъй като тези видове са редки, е необходимо строго да се защитава всеки от екземплярите, което ясно личи от понятието *строга система за опазване* [26] по член 12 от Директивата за местообитанията. В същото време обаче фактът, че тези видове са редки, обуславя и не толкова честото настъпване на свързани с тях конфликти [27].

39. За разлика от това забраните по член 5 от Директивата за птиците се прилагат по отношение на *всички* европейски птици, следователно включително по отношение на често срещаните видове, които са разпространени почти навсякъде. И поради това едва ли

[21] Точка 3, буква б) от Резолюция № 1 (1989 г.) от 9 юни 1989 година. Вж. във връзка с това моето заключение по дело Комисия/Испания (Видра) (C-221/04, EU:C:2005:777, т. 39).

[22] Вж. препратките в бележка под линия 5.

[23] Заключение по съединени дела C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, точки 79—90.

[24] Решение от 4 март 2021 г., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2021:166, т. 48).

[25] *Möckel*, S. 35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie. — Natur und Recht 2014, p. 381 (387), все пак основателно се позовава на широко разпространените прилепи, всички видове на които подлежат на строга защита по Директивата за местообитанията.

[26] Вж. моето заключение по дело Комисия/Испания (Видра) (C-221/04, EU:C:2005:777, т. 50).

[27] Моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 80).

може да се твърди, че съвременното общество не допуска да се случват посегателствата върху тези видове. Нещо повече, общоизвестно е, че тези видове са изложени на сериозни опасности от най-разнообразни човешки дейности, като строителството на сгради[28] или автомобилния транспорт[29],[30]. Voore Mets подчертава и загубите, причинени от домашните котки и селското стопанство.

40. Ако забраните по член 5 от Директивата за птиците се прилагат без ограничения дори когато такива посегателства само се приемат за допустими, това би довело до значително засягане на основните права, които Riigikohus визира в шестия и седмия въпрос[31].

б) б) Необходимост от забраните за постигането на целите на Директивата за птиците

41. Още с приемането на Директивата за птиците законодателят обаче съответно уточнява, че тя няма за цел да защити безусловно всяка отделна птица. Член 2 от Директивата по-скоро предвижда поддържане или адаптиране на популациите на ниво, което отговаря по-специално на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания[32]. Вярно е, че в това отношение при спазване на специфичните разпоредби държавите членки разполагат със свобода на преценка[33]. Въпреки това съображения 3, 5, 7, 8 и най-вече 10 от Директивата показват, че това означава „задоволително ниво“[34] на всички видове диви птици[35]. Независимо от културните, икономическите и рекреационните изисквания нивото на даден вид може да бъде „достатъчно“ само ако гарантира запазването на популациите в естествената им област на разпространение[36].

42. Поддържането на задоволително ниво на често срещани видове обаче по принцип не изисква забрани, които се налагат, когато просто е допуснато да се случи дадено посегателство. Дори и съществуването на определени видове да зависи от такива забрани, това не се отнася за често срещаните видове, които са толкова разпространени точно защото поне досега популацията им не е била застрашавана от човешките дейности[37].

43. Доколкото популациите на някои по-рано често срещани видове все пак намаляват, често е по-важно местообитанията им да се запазят и управляват по подходящ начин. Това е така, защото подобно намаляване обикновено се наблюдава, след като се промени начинът, по който човекът използва тези местообитания. Директивата за птиците вече

[28] Вж. например *Machtans*, C. S., C. H. R. Wedeles, E. M. Bayne. A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building windows. — Avian Conservation and Ecology 8.2 (2013), p. 5.

[29] Вж. напр. *Slater*, F. M. An assessment of wildlife road casualties — the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed. — *Web Ecology* 3.1 (2002), p. 33.

[30] Моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 81).

[31] Вж. по-този въпрос точка 92 и сл. по-долу.

[32] Моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 82).

[33] Вж. решения от 8 юли 1987 г., Комисия/Белгия (247/85, EU:C:1987:339, т. 8), и Комисия/Италия (262/85, EU:C:1987:340, т. 8), както и от 19 януари 1994 г., Association pour la protection des animaux sauvages и др. (C-435/92, EU:C:1994:10, т. 20).

[34] Вж. решения от 27 април 1988 г., Комисия/Франция (252/85, EU:C:1988:202, т. 28), от 16 октомври 2003 г., Ligue pour la protection des oiseaux и др. (C-182/02, EU:C:2003:558, т. 17), и от 23 април 2020 г., Комисия/Финландия (Пролетен лов на мъжки обикновени гаги) (C-217/19, EU:C:2020:291, т. 68), както и заключението на генерален адвокат Geelhoed по дело WWF Italia и др. (C-60/05, EU:C:2006:116, т. 50) и моето заключение по дело Комисия/Ирландия (C-418/04, EU:C:2006:569, т. 111 и 112).

[35] Вж. моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 97).

[36] Вж. моето заключение по дело Eesti Suurkisjad (C-629/23, EU:C:2024:1029, т. 70—83).

[37] Моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 83).

съдържа тази идея, тъй като член 3 задължава държавите членки да опазват местообитанията на всички видове птици[38]. Това задължение междувременно е конкретизирано в член 4, параграф 7 и член 5, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2024/1991[39].

44. За разлика от това забраните по член 5 от Директивата за птиците имат за цел да защитават преди всичко отделни екземпляри и в най-добрия случай водят до косвена защита на местообитанията. Прилагането им още при допускането на изброените в тази разпоредба посегателства, за да се запазят популациите, често би било не толкова подходящо спрямо непосредствената защита на местообитанията и съответно не би било най-малко ограничителната мярка[40].

45. Ето защо, за разлика от член 12 от Директивата за местообитанията, член 5 от Директивата за птиците изисква не строга, а *обща система* за защита на всички птици на европейската територия. Съгласно съображение 6 от Директивата за птиците тази система следва да се адаптира съобразно положението на различните видове птици.

в) в) Структурни противоречия в системата на Директивата за птиците

46. С това е свързана още една концептуална разлика между системите на защита по член 5 от Директивата за птиците и член 12 от Директивата за местообитанията. Тъй като член 5 се прилага за всички видове птици на европейската територия, не съществува възможност определени видове да бъдат напълно изключени от тази система на защита. За разлика от това член 19 от Директивата за местообитанията позволява да се правят промени на приложение IV към нея, в което са изброени защитените съгласно член 12 видове.

47. Впрочем неограничено широкото тълкуване на понятието „умисъл“ и свързаната с него строга защита на птици на европейската територия би довело до противоречия в рамките на Директивата за птиците. Това е така, защото член 7, като дерогация от забраната за убиване и улавяне на птици, допуска лова на някои изброени в приложение II видове птици, които иначе са обект на забраните по член 5. Не става ясно обаче защо целените посегателства върху тези видове, които причинява ловът — тази по същество развлекателна дейност с минимално стопанско значение — следва да бъдат привилегировани за сметка на всички други човешки дейности, посегателствата от които върху тези видове не са целени, а само се приемат за допустими. Още повече че някои от тези други дейности са от съществено значение за нашето общество. Достатъчно е да се припомни изграждането на пътища, сгради или вятърни електроцентрали.

48. Дори и дерогациите по член 9 от Директивата за птиците биха могли — чрез балансиране на противоположните интереси — да ограничат само в малка степен неограничено широкото тълкуване на член 5. Докато член 16, параграф 1, буква в) от Директивата за местообитанията допуска дерогации поради редица причини от приоритетен обществен интерес, дерогациите по член 9, параграф 1 от Директивата за птиците са доста по-специфични.

[38] Решение от 13 юни 2002 г., Комисия/Ирландия (Тундрова яребица) (C-117/00, EU:C:2002:366, т. 15 и сл.).

[39] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2024 година относно възстановяването на природата и за изменение на Регламент (ЕС) 2022/869 (ОВ L, 2024/1991).

[40] Моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 84).

49. Действително, както става ясно от четвъртия и петия въпрос на Riigikohus (Върховен съд), не е напълно изключено поне икономическото използване на горите да попада в обхвата на член 9, параграф 1, буква а), трето тире от Директивата за птиците, който допуска мерки срещу сериозни увреждания върху горите. Подобно тълкуване обаче трудно би могло да е съвместимо с постоянната съдебна практика, според която, като дерогираща разпоредба, член 9 по принцип трябва да се тълкува стриктно [41].

50. Освен това законодателят на Съюза междувременно е приел, че проектите за използване на енергия от възобновяеми източници обслужват общественото здраве и безопасност по смисъла на член 9, параграф 1, буква а) от Директивата за птиците [42]. Такива проекти очевидно са от голям обществен интерес, но те — дори и при широко тълкуване на понятията „обществено здраве“ и „обществена сигурност“ — трудно могат да бъдат отнесени към тези цели. Поради това тази законодателна намеса подчертава, че формулировката на дерогациите по член 9 е твърде тясна, за да предоставя достатъчно пространство за приоритетните обществени интереси.

3. Тълкуване на член 5 от Директивата за птиците в съответствие с основните права

51. С оглед на всички изложени по-горе съображения Съдът не следва да прилага тълкуването на понятието „умисъл“, възприето по отношение на член 12, параграф 1 от Директивата за местообитанията, неограничено и по отношение на понятието „умисъл“ в член 5 от Директивата за птиците [43].

52. Въпреки това посочените констатации в решението относно Беловежката гора [44] не допускат обхватът на забраните по член 5 от Директивата за птиците да се отнася единствено до целените посегателства върху птици. Напротив, в това решение Съдът показва, че може да има и случаи, в които той прилага тази разпоредба и по отношение на посегателства, които извършителят само приема за допустими. Това прилагане е подходящо, когато са засегнати редки или застрашени видове. За тези видове забраните на практика остават в непълен обхват точно защото се прилагат много рядко. В същото време те могат да допринесат значително за опазването им [45].

53. Следователно един съразмерен и съобразен с основните права на заинтересованите лица баланс между разглежданите дейности и целите на Директивата се състои в това тези забрани да обхващат допуснати случаи на посегателства само доколкото това е необходимо с оглед на член 2 от Директивата за птиците. Ето защо трябва да се приеме, че това тълкуване е по-сложно за прилагане, тъй като изисква все пак да се вземе предвид състоянието на запазване на видовете птици. Във всеки случай, това тълкуване в крайна

[41] Вж. по този въпрос точка 77 и сл. по-долу.

[42] Член 3 от Регламент (ЕС) 2022/2577 на Съвета от 22 декември 2022 година за определяне на рамка за ускоряване на внедряването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 335, 2022 г., стр. 36), изменен с Регламент (ЕС) 2024/223 на Съвета от 22 декември 2023 (ОВ L, 2024/223) и член 16е от Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 328, 2018 г., стр. 82), изменен с Директива (ЕС) 2023/2413 на Европейския парламент и на Съвета от 18 октомври 2023 година за изменение на Директива (ЕС) 2018/2001, Регламент (ЕС) 2018/1999 и Директива 98/70/ЕО по отношение на насърчаването на енергията от възобновяеми източници и за отмяна на Директива (ЕС) 2015/652 на Съвета (ОВ L, 2023/2413).

[43] Моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 87).

[44] Вж. точка 33 по-горе.

[45] Моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 88).

сметка съответства на широкото прилагане на забраните в посоченото решение относно Беловежката гора, тъй като то се отнася до много редки видове птици в зона, предназначена за тяхната специална защита [46].

54. При това тълкуване отпада и посоченото по-горе противоречие с разпоредбите в областта на лова [47]. Всъщност съгласно член 7, параграф 1 от Директивата за птиците ловът е разрешен само въз основа на популационното ниво, географското разпространение и репродуктивния ръст на съответните видове. Освен това съгласно член 7, параграф 4 държавите членки трябва да гарантират, че ловът е в съответствие с член 2. Следователно не става въпрос за редки или застрашени видове, които да се нуждаят от защита чрез широко тълкуване на забраните за умишлено посегателство.

55. Ето защо забраните по член 5 от Директивата за птиците обхващат приети от извършителя за допустими посегателства само ако те засягат особено редки или застрашени видове птици. Всъщност в този случай прилагането на забраните е необходимо по смисъла на член 2 за поддържане или адаптиране на популациите на засегнатите видове на ниво, което отговаря по-специално на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания [48].

4. По забраната за обезпокояване по член 5, буква г) от Директивата за птиците

56. Развитото по-горе тълкуване на понятието за умишлено посегателство би предотвратило преди всичко прекомерно широкото прилагане на предвидените в член 5, букви а) и б от Директивата за птиците забрани за умишлено убиване и за умишлено разрушаване или увреждане на гнезда и яйца.

57. Същевременно забраната за умишлено обезпокояване по член 5, буква г) от Директивата за птиците се съпътства от съответното, изрично посочено в самия текст на разпоредбата ограничение. То предвижда забраната за обезпокояване на видовете птици да се прилага по-специално през периода на размножаване и отглеждане на малките (само) доколкото има съществено значение с оглед целите на Директивата. Поради това обезпокояването трябва да бъде забранено само ако има съществено значение за постигането на целта да се поддържат или да се доведат до задоволително ниво популациите на видовете птици, и следователно по-специално когато то вреди на редки или застрашени птици при размножаването или отглеждането на малките [49].

58. От тази разпоредба може да се направи извод argumentum e contrario, тъй като за другите забрани липсва подобно изрично ограничение. Така например Съдът вече е отхвърлил възможността за цялостно прилагане на забраните, т.е. и на забраните за целени посегателства, само по отношение на застрашени видове птици [50].

[46] Решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежката гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 18).

[47] Вж. точка 47 по-горе.

[48] Моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 90).

[49] Вж. по-подробно моето заключение по съединени дела Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2020:699, т. 96—100).

[50] Решение от 4 март 2021 г., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 и C-474/19, EU:C:2021:166, т. 36 и 44).

59. Предложеното в настоящото заключение тълкуване на член 5 от Директивата за птиците обаче няма за цел да изключи определени видове от приложното ѝ поле или да намали обхвата на забраните за всички видове. Напротив, забраните за целени посегателства трябва да се отразяват благоприятно върху всички видове без ограничение.

60. Предложеното от мен тълкуване по-скоро се позовава на целите на Директивата за птиците, които се съдържат в забраната за обезпокояване. Тази забрана трябва да предотврати ограничаването на основни права, което не е необходимо за постигането на тези цели. Това ще е проблем, ако забраните обхванат без никакво ограничение посегателства върху птици, които не са целени, а само се приемат за допустими, въпреки че такова прилагане не е необходимо за опазването на съответните видове.

5. По-нови разбирания

61. В периода след моето заключение по дело Skydda Skogen се възприемат и други разбирания, които обаче не водят до принципно нова оценка на правното положение.

62. Изводът от постановено впоследствие решение в производство срещу Полша за установяване на неизпълнение на задължения би могъл да се разбира в смисъл, че — що се отнася до понятието „умисъл“ — тълкуването на член 12 от Директивата за местообитанията се прилага и към член 5 от Директивата за птиците. Съдът повтаря констатациите относно тълкуването на понятието „умисъл“ в член 12 и впоследствие установява нарушение и на двете разпоредби[51]. Тази констатация обаче би могла просто да означава, че съответното широко формулирано в националното право изключение от забраните, които трябва да бъдат приети въз основа на двете разпоредби, представлява нарушение, независимо дали са изпълнени условията на понятието „умисъл“. Всъщност предвиденото в националното право изключение се прилага за всяко „управление[…] на горите, провеждано в съответствие с изискванията за добра практика при управление на горите“[52], и следователно потенциално допуска и целени посегателства върху птици.

63. По-важното е, че когато приема режими, с които се улеснява разрешаването на проекти за използване на енергия от възобновяеми източници, като например вятърна енергия, законодателят на Съюза, изглежда, също изхожда от тезата за съответствие между член 12 от Директивата за местообитанията и член 5 от Директивата за птиците и следователно по-специално за аналогично прилагане на понятието „умисъл“. Вече споменах за презумпцията, че тези проекти служат на общественото здраве и сигурност по смисъла на член 9, параграф 1, буква а) от Директивата за птиците[53]. Тя е свързана с допълнителната презумпция, че такива проекти са от приоритетен обществен интерес по смисъла на член 16 от Директивата за местообитанията, както и с допълнителни улеснения за обосноваването на мерки, които нарушават забраните за опазване на видовете. Освен това при определени условия подобни проекти са освободени от изискванията за опазване на видовете, предвидени в член 5 от Директивата за птиците[54]. Този режим се обяснява в съображение 37 от Директива 2023/2413, като се посочва, че случайното убиване или

[51] Решение от 2 март 2023 г., Комисия/Полша (Управление на горите и добра горска практика) (C-432/21, EU:C:2023:139, т. 77—79).

[52] Вж. член 14b, параграф 3 от полския Закон за горите, цитиран в решение от 2 март 2023 г., Комисия/Полша (Управление на горите и добра горска практика) (C-432/21, EU:C:2023:139, т. 15).

[53] Вж. точка 50 по-горе.

[54] Член 6 от Регламент (ЕС) 2022/2577 (посочен в бележка под линия 42), член 15c, параграф 1, член 15e, параграфи 2 и 4 и член 16a, параграф 5 от Директива (ЕС) 2018/2001, изменена с Директива (ЕС) 2023/2413 (посочен в бележка под линия 42).

обезпокояване на птици, предизвикано от централи за енергия от възобновяеми източници, следва да не се счита за преднамерено, когато са взети и се спазват подходящи мерки за предотвратяването на посочените последици.

64. Тези изключително сложни от правна гледна точка режими обаче не биха били необходими, ако забраните по член 5 от Директивата за птиците обхващаха само действия, които имат за цел да навредят на птиците. Възможно е проектите за използване на енергия от възобновяеми източници да застрашават птиците, без обаче да целят това, а само да го допускат.

65. Въпреки това не бива да се преувеличава значението на тези режими. В тях законодателят на Съюза не приема изрично, че за да са изпълнени условията на понятието „умисъл“ по член 5 от Директивата за птиците, е достатъчно забранените посегателства само да се приемат за допустими. Напротив, новите режими представляват преди всичко отговор на *опасенията*, че въз основа на широкото тълкуване на понятието „умисъл“ опазването на видовете би затруднило прекомерно развитието на възобновяемите енергийни източници.

66. Освен това новосъздадените изключения запазват приложното си поле, ако, както предложих, широкото прилагане на понятието „умисъл“ по отношение на защитата на птиците зависи от състоянието на запазване на вида. Това е така, защото — при спазване на специалните режими за възобновяемите енергийни източници — поне за редките или застрашените видове забраните се прилагат, дори и посегателството да е само прието за допустимо.

67. Следователно междувременно възприетите разбирания не изключват възможността понятието „умисъл“ в член 5 от Директивата за птиците да се тълкува в смисъл, че посегателства, които извършителят приема за допустими, са забранени само когато се отнасят до особено редки или застрашени видове птици.

6. Научна обосновка на необходимите констатации

68. Вторият и третият въпрос се отнасят по-конкретно до начина, по който следва да се установи наличието на заплаха от съответната мярка за птиците. Трябва да се изясни дали, за да се приложи забраната по член 5 от Директивата за птиците по отношение на дейностите по сеч, е достатъчно да се приеме, че на базата на научни данни и наблюдения на отделни птици в съответната гора гнездят около десет двойки птици на хектар, без да има основание да се предполага, че на територията на сечта гнездят индивиди от намиращи се в неблагоприятно състояние видове птици.

69. Предвид предложеното тук тълкуване на член 5 от Директивата за птиците и съобщената информация относно наличието на засегнати птици, изглежда малко вероятно тази част от въпросите да е необходима за разрешаването на споровете в главното производство.

70. Поради това само от съображения за изчерпателност следва да се отбележи, че компетентните органи трябва да направят необходимите констатации, за да решат въз основа на най-добрите налични научни познания дали забраните изключват дадена

дейност [55].

71. Това по-специално означава, че компетентните органи трябва да определят въз основа на тази информация необходимото „задоволително ниво“ на съответния вид птици [56]. Те обаче трябва да вземат предвид и научните изследвания, които показват дали даден вид се нуждае от защита при определени дейности, когато посегателствата само се приемат за допустими.

72. Тъй като съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за птиците в приложение I към нея се изброяват видове, които са особено редки или особено застрашени, фактът, че този вид е засегнат от приеман за допустим риск, е индикация, че прилагането на забраните по член 5 е задължително. Подобна индикация обаче може да бъде опровергана въз основа на най-добрите налични научни познания. Поради това не може поначало да се изключи, че — както твърди Voore Mets в съдебното заседание, като се позовава на критериите на Международния съюз за защита на природата и природните ресурси (IUCN) — поне в Естония споменатата в издаденото му разпореждане червеногуша мухоловка не се нуждае от специална защита, макар да е включена в приложение I.

73. Задължения да проверяват това, имат държавите членки. За разлика от това от частноправните субекти не може да се изисква изцяло да основават поведението си на най-добрата научна информация за защита на птиците. Напротив, те с основание могат да приемат, че по принцип имат право да извършват разрешени дейности, доколкото полагат дължимата за това грижа. Въпреки това частноправните субекти трябва да се съобразяват с предупрежденията и инструкциите, издадени от компетентните органи въз основа на установени заплахи, които са несъвместими с член 5 от Директивата за птиците [57].

74. Съгласно предоставената от Естония информация системата за контрол на сечта по време на периода на размножаване, изглежда, е в съответствие с този подход. След като става ясно, че популациите на птиците в тази държава членка намаляват, по-специално в старите горски масиви, Keskkonnaamet (Агенция по околната среда) най-напред определя рисковете за птиците, като взема предвид типовете местообитания и възрастта на съответните масиви и на тази основа класифицира всички горски площи в три рискови категории. Тя публикува тази информация в интернет, за да могат собствениците на гори да се съобразят с нея при изготвянето на плановете си. След това, когато получи уведомлението за сечта, Keskkonnaamet (Агенция по околната среда) проверява положението на място и забранява дейностите, ако те представляват особен риск за птиците. В съдебното заседание Естония посочва, че на тази основа през 2023 г. след 2 500 проверки на място сечта е била забранена в 32 случая.

7. Междинно заключение

75. Ето защо в обобщение следва да се констатира, че забраните по член 5 от Директивата за птиците обхващат приети от извършителя за допустими посегателства само ако те засягат особено редки или — с оглед на най-добрите налични научни познания — особено застрашени видове птици. Всъщност в тези случаи прилагането на забраните е необходимо

[55] Вж. решения от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежката гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 113), от 17 март 2021 г., One Voice и Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, т. 30), и от 29 юли 2024 г., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, т. 65 и 74).

[56] Вж. точка 41 по-горе.

[57] Вж. моето заключение по дело Комисия/Испания (Видра) (C-221/04, EU:C:2005:777, т. 52).

по смисъла на член 2 за поддържане или адаптиране на популациите на засегнатите видове на ниво, което отговаря по-специално на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания.

76. От съображения за изчерпателност следва да се добави, че съгласно член 193 ДФЕС и член 14 от Директивата за птиците държавите членки, разбира се, са свободни да вземат по-строги мерки за защита на птиците [58].

Б. Б. Четвъртият и петият въпрос: правото на собственост като основание за дерогациите по член 9 от Директивата за птиците

77. С четвъртия и петия въпрос Riigikohus (Върховен съд) иска да се установи дали член 9, параграф 1, буква а), трето тире във връзка с член 2 от Директивата за птиците допуска дерогации от забраните по член 5 по отношение на голата или постепенната сеч, за да се предотврати нанасянето на значителна вреда на собствеността върху горски площи.

78. Тези въпроси очевидно се поставят, доколкото разглежданите в главното производство планирани сечи попадат в обхвата на забраните за умишлено убиване на птици по член 5, буква а) от Директивата за птиците, за умишлено разрушаване или увреждане на гнезда по член 5, буква б) и за умишлено обезпокояване на птици по член 5, буква г). Ако обаче Съдът приеме предложеното в настоящото заключение тълкуване на член 5, прилагането на тези забрани изглежда малко вероятно с оглед на наличната информация за съответните видове птици, поради което би отпаднала необходимостта да се отговаря на тези въпроси.

79. От друга страна, не е убедително становището на Комисията, че въпросите са хипотетични дори само защото Voore Mets и Lemeks Põlva не са поискали дерогация от забраните по член 5 от Директивата за птиците. Всъщност от националното право зависи дали такова искане е било необходимо, или органът е трябвало служебно да провери имало ли е възможност за дерогация.

80. Във всеки случай, има смисъл да се анализира приложимостта на дерогацията. Това е така, защото такъв анализ ще покаже, че тя едва ли е подходяща за предотвратяване на несъразмерните последици от широкото тълкуване на понятието „умисъл“.

81. Съдът вече е обяснил, че макар да допуска дерогация с широк обхват от общата система за защита, член 9 от Директивата за птиците предвижда само конкретно и целенасочено прилагане, за да се вземат предвид определени изисквания и специфични ситуации [59]. Той също така е постановил, че като изключение, тази разпоредба трябва да се тълкува тясно и че тежестта на доказване за наличието на необходимите предпоставки за всяка дерогация трябва да се носи от органа, който се произнася по нея [60].

82. Изтъкнатите от Естония допълнителни изисквания на член 9, параграф 2 подчертават изключителния характер на дерогациите. Това е така, защото съгласно този член в дерогацията трябва да се посочат по-специално засегнатите видове птици и конкретните

[58] Вж. решение от 21 юли 2011 г., Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, т. 49 и 50).

[59] Решения от 8 юли 1987 г., Комисия/Белгия (247/85, EU:C:1987:339, т. 7), от 7 март 1996 г., Associazione Italiana per il WWF и др. (C-118/94, EU:C:1996:86, т. 21), и от 11 ноември 2010 г., Комисия/Италия (C-164/09, EU:C:2010:672, т. 28).

[60] Решения от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др. (C-60/05, EU:C:2006:378, т. 34), и от 23 април 2020 г., Комисия/Финландия (Пролетен лов на мъжки обикновени гаги) (C-217/19, EU:C:2020:291, т. 66).

обстоятелства, за които могат да бъдат предоставени подобни дерогации. Освен това трябва да бъдат определени необходимите проверки и орган, който е оправомощен, да декларира, че изискваните условия са осигурени, и да реши кои средства, съоръжения и методи могат да бъдат използвани, в какви граници и от кои лица.

83. Ако се приеме, че в Естония са налице необходимите законоустановени условия за дерогация, която да допусне сечта, съгласно член 9, параграф 1, буква а), трето тире от Директивата за птиците, тази държава членка може, когато няма друго задоволително разрешение, да допусне дерогация от член 5, за да се предотвратят значителни щети по културите, добитъка, горите, риболовните райони и водите.

84. В този случай опазването на горите не се отнася само до качеството им на местообитания и до екологичните им функции, а включва и тяхната стойност като стопански актив. Това е така, защото член 9, параграф 1, буква а), трето тире от Директивата за птиците допуска и мерки за опазване на селскостопанските култури и животни и на рибните стопанства. Тези защитени активи не са от предимно екологично естество, а се характеризират с икономическото си използване.

85. Както правилно посочва Riigkohus (Върховен съд), икономическата функция на опазването на горите личи още по-ясно в Бернската конвенция. Член 9, параграф 1, буква а), второ тире на Бернската конвенция допуска дерогации от забраните, за да се предотвратят сериозни щети по културите, добитъка, горите, риболовните райони, водите *и други форми на собственост*. Следователно опазването на горите в Бернската конвенция е само пример за защитата на собствеността. Като част от собствеността, гората има преди всичко функция като стопански актив.

86. За разлика от това опазването на гората като местообитание е преди всичко предмет на защита по член 9, параграф 1, буква а), четвърто тире от Директивата за птиците, който допуска дерогации с цел да се защитят флората и фауната.

87. Въпреки това член 9, параграф 1, буква а), трето тире от Директивата за птиците няма за цел пряко да позволи или да насърчи икономическото използване на посочените защитени активи, в това число следователно и на горите. Тази разпоредба по-скоро разрешава мерки за предотвратяване на сериозни увреждания, т.е. на увреждания, достигнали някакво определено ниво [61]. Като пример Lemeks Põlva посочва случай на нападение от кородяд.

88. От друга страна, според акта за преюдициално запитване съответните предприятия имат интерес от извършване на сеч през периода на размножаване, преди всичко за да могат ефективно да използват ресурсите си и през този период. При стриктно тълкуване на разпоредбата обаче последиците от временното ограничаване на икономическото използване на гората или на полагането на грижи от неспешен характер, каквото е постепенната сеч, едва ли могат да се разглеждат като сериозно увреждане на гората.

89. Дори и искът за обезщетение на Voore Mets е предявен в нищожно малък размер от 2 403,52 евро. Ето защо, макар да е законен, този интерес не може да надделява над защитата на птиците, без да са изпълнени други условия. Това е така, защото в този случай едва ли не всяко ограничаване на икономическото използване на защитените активи, посочени в член

[61] Решение от 8 юли 1987 г., Комисия/Белгия (247/85, EU:C:1987:339, т. 56).

9, параграф 1, буква а), трето тире от Директивата за птиците, би представлявало достатъчно сериозно увреждане, за да може да послужи като основание за прилагането на дерогацията. По този начин изключението би се превърнало в правило.

90. Към това се добавя и фактът, че дадена дерогация по член 9 от Директивата за птиците е допустима само при условие че няма друго задоволително решение. Спорните сечи обаче могат да се извършват и извън периода на размножаване. Дори се приема, че сечта през зимата е особено полезна. Службата за управление на горите на федерална провинция Бавария (Германия) обяснява това с опазването на почвата, по-малкото съдържание на влага в дървесината, по-малкия риск от нападение от насекоми или гъбични инфекции и по-безопасната работа в широколистните гори, тъй като по дърветата няма листа, които да закриват короните им [62]. И ако дърводобивът се организира така, че през зимата да се изсече достатъчно количество дървесина, за да се задоволи търсенето през следващата година, няма да е необходимо — противно на твърденията на двете предприятия — да се внася дървесина през лятото.

91. Значително по-разширено тълкуване на условията за дерогация би се наложило обаче, за да се избегнат нарушения на основните права, ако забраните по член 5 от Директивата за птиците биха били приложими и по отношение на посегателствата върху видове, които не се нуждаят от такава защита. Това е така, защото законният интерес от защитата на тези птици чрез прилагането на посочените забрани е много малък, докато, както личи от двете главни производства, ограниченията, които търпят засегнатите предприятия, са най-малкото осезаеми.

B. B. Шестият и седмият въпрос: съвместимост на забраните с основни права

92. В случай че — дори и като се има предвид член 9 от Директивата за птиците — член 5 от нея не допуска през периода на размножаване на птиците и отглеждане на малките да се извършва гола или постепенна сеч, въпреки че тя не засяга намиращи се в неблагоприятно състояние видове птици, Riigikohus (Върховен съд) иска да се установи дали такава правна уредба е в съответствие с членове 16 и 17 от Хартата на основните права. Предвидените в тях основни права защитават свободата на стопанска инициатива и собствеността.

93. Още от самия текст на въпросите следва, че не е необходимо да им се отговаря, в случай че Съдът възприеме предложеното в настоящото заключение тълкуване на член 5 от Директивата за птиците [63] или — ако не направи това — поне тълкува широко член 9, параграф 1, буква а), трето тире от Директивата за птиците [64].

94. Ако обаче Съдът установи, че забраните по член 5 от Директивата за птиците са приложими за всички видове птици на европейската територия, когато посегателствата само се приемат за допустими, и че в същото време дерогацията по член 9, параграф 1, буква а), трето тире не допуска сеч през периода на размножаване на птиците, то действително би възникнал въпросът дали тези разпоредби са съвместими с посочените основни права. Поради това, противно на становището на Съвета и на Комисията, този въпрос би бил от значение за решението.

[62] Bayerische Staatsforste, Je kälter und trockener, desto besser, https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html.

[63] Вж. точка 75 по-горе.

[64] Вж. точка 91 по-горе.

95. Това е така, защото забраната за сеч през периода на размножаване на птиците ограничава свободата на стопанска инициатива и едновременно с това — използването на собствеността върху въпросната гора. Voore Mets и Lemeks Põlva дори твърдят, че им се е наложило временно да освободят част от служителите си поради тези ограничения.

96. Действително член 52, параграф 1 от Хартата допуска ограничения върху упражняването на закрепените в нея права, при условие че тези ограничения са предвидени в закон, зачитат основното съдържание на същите права и свободи и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. Следователно, с оглед на преследваната цел, тези ограничения не трябва да пораждат непропорционална и нетърпима намеса, която накърнява самата същност на съответните основни права [65].

97. Защитата на околната среда [66], а следователно и защитата на птиците [67] в този смисъл са цели от общ интерес. Това важи в още по-голяма степен с оглед на обстоятелството, че дивите птици са част от общото наследство на държавите членки [68].

98. При все това е съмнително дали защитата на птиците би могла действително да обоснове ограничаването на посочените основни права чрез широко тълкуване на забраните по член 5 от Директивата за птиците и тясно тълкуване на изключенията по член 9.

99. Вярно е, че такова тълкуване би могло да допринесе за защитата на птиците. Липсват също данни да са налице по-леки мерки, които биха постигнали подобно ниво на защита.

100. Постигнатото по този начин ниво на защита обаче би било по-високо от това, което законодателят на Съюза иска да установи с Директивата за птиците. Всъщност съгласно член 2 от Директивата за птиците държавите членки са длъжни да адаптират и поддържат популациите на видовете птици само на такова ниво, което отговаря на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания.

101. Ето защо не е необходимо да се ограничават основните права чрез прилагане на забраните по член 5 от Директивата за птиците по отношение на видовете, които се намират на това ниво и без забраните. Следователно подобно ограничаване не може да бъде оправдано от целта на Директивата за птиците. Всъщност то би било избегнато, ако се приложи предложеното от мен тълкуване в съответствие с основните права.

[65] Решения от 13 декември 1979 г., Hauer (44/79, EU:C:1979:290, т. 23), от 14 декември 2004 г., Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 72), и от 20 септември 2016 г., Ledra Advertising и др./Комисия и ЕЦБ (C-8/15 P—C-10/15 P, EU:C:2016:701, т. 70).

[66] Решения от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 114), от 13 февруари 2014 г., Комисия/Обединено кралство (C-530/11, EU:C:2014:67, т. 70), и от 27 януари 2022 г., Sātiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, т. 64 и 65).

[67] Решение от 8 септември 2022 г., Ministerstvo životního prostředí (Папагал от вида хиацинтов ара) (C-659/20, EU:C:2022:642, т. 64).

[68] Съображение 7 от Директивата за птиците, както и решения от 8 юли 1987 г., Комисия/Белгия (247/85, EU:C:1987:339, т. 9), от 7 март 1996 г., Associazione Italiana per il WWF и др. (C-118/94, EU:C:1996:86, т. 20), от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др. (C-60/05, EU:C:2006:378, т. 24), и от 2 март 2023 г., Комисия/Полша (Управление на горите и добра горска практика) (C-432/21, EU:C:2023:139, т. 73).

V. Заключение

102. Ето защо предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване по следния начин:

„Забраните по член 5 от Директива 2009/147/ЕО относно опазването на дивите птици обхващат приети от извършителя за допустими посегателства само ако те засягат особено редки или — с оглед на най-добрите налични научни познания — особено застрашени видове птици. Всъщност в тези случаи прилагането на забраните е необходимо по смисъла на член 2 от Директивата за поддържане или адаптиране на популациите на засегнатите видове на ниво, което отговаря по-специално на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните изисквания“.