Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 20 април 2023 година [1]

Дело C-116/22

Европейска комисия
срещу

Федерална република Германия

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Член 4, параграф 4 — Специални защитени зони — Задължение за определяне на цели за съхраняване“

I. Въведение

1. „Това, което ще направим между 2020 г. и 2030 г., […] това ще бъде решаващото десетилетие за бъдещето на човечеството на Земята. Бъдещето не е определено, то е в нашите ръце.“ [2]

2. Европейският съюз участва в определянето на бъдещето отчасти чрез Директивата за местообитанията [3].

3. Това дело е от поредицата дела, чрез които Европейската комисия прилага този правен акт. Тя образува производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Федерална република Германия на основание член 258 ДФЕС за неизпълнение на задълженията ѝ по член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

4. Всъщност това е четвъртият иск за установяване на неизпълнение на задължения в тази област, с който е сезиран Съдът, след решенията от 5 септември 2019 г., Комисия/Португалия (Определяне и опазване на специални защитени зони) [4], и от 17 декември 2020 г., Комисия/Гърция [5], наред с висящото дело C-444/21,

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] *Clay*, J. (dir.). Breaking Boundaries: The Science of Our Planet, Оригинален документален филм на Netflix (представен от D. Attenborough и J. Rockström), 2021 г.

[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, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109), последно изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193) (наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“).

[4] C-290/18, непубликувано, EU:C:2019:669.

[5] C-849/19, непубликувано, EU:C:2020:1047.

Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони), по което наскоро представих заключението си[6]. Освен това пред Съда е висящо друго дело от подобен вид[7] и са в ход производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу няколко други държави членки[8].

5. След като опиша накратко хода на настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Германия (II), първо ще обсъдя Директивата за местообитанията и член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от нея (III). След това ще анализирам, както бе поискано от Съда, второто твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията по това дело, свързано с нарушение на член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията по отношение на изискванията за целите за съхраняване (IV).

II. Ход на делото: досъдебната процедура и производството пред Съда

6. Това дело се отнася до изпълнението от страна на Германия на задълженията ѝ по член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията в Алпийския, Атлантическия и Континенталния биогеографски регион[9].

7. По отношение на всеки от тези региони Комисията приема списък на териториите от значение за Общността (наричани по-нататък „ТЗО“) на територията на Германия с решения, приети през 2003 г. и 2004 г.[10] Впоследствие Комисията актуализира тези списъци, по-специално с решения, приети през 2007 г. и 2008 г.[11] Настоящото дело се отнася до общо 4 606 територии, включени в списъците по тези решения на Комисията.

8. След проверки в рамките на процедура EU Pilot, на 27 февруари 2015 г. Комисията изпраща на Германия официално уведомително писмо в съответствие с член 258 ДФЕС, в което излага становището си, че тази държава членка не е определила редица ТЗО за

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

7 Вж. дело C-85/22, Комисия/България, висящо.

8 В исковата си молба по настоящото дело Комисията посочва, че са започнати производства за установяване на неизпълнение на задължения от същия тип срещу Белгия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Полша, Румъния и Словакия.

9 Посочените региони са част от мрежата „Натура 2000“. Вж. още точки 21—23 от настоящото заключение.

10 Решение 2004/69/ЕО на Комисията от 22 декември 2003 година за приемане съгласно [Директивата за местообитанията] на списък с обекти от значение за Общността в Алпийския биогеографски район (ОВ L 14, 2004 г., стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 150); Решение 2004/813/ЕО на Комисията от 7 декември 2004 година за приемане съгласно [Директивата за местообитанията] 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); Решение 2004/798/ЕО на Комисията от 7 декември 2004 година за приемане съгласно [Директивата за местообитанията] на списъка с обекти от значение за Общността за Континенталния биогеографски регион (ОВ L 382, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 12, стр. 99). Шестгодишният срок за определянето на тези територии за специални защитени зони съгласно член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията изтича на 22 декември 2009 г. за Алпийския биогеографски регион и на 7 декември 2010 г. за Атлантическия и Континенталния биогеографски регион.

11 Решение 2008/218/ЕО на Комисията от 25 януари 2008 година за приемане на първи актуализиран списък на обектите от значение за Общността в Алпийския биогеографски регион съгласно [Директивата за местообитанията] (ОВ L 77, 2008 г., стр. 106); Решение 2008/23/ЕО на Комисията от 12 ноември 2007 година за приемане съгласно [Директивата за местообитанията] на първи актуализиран списък с обекти от значение за Общността в Атлантическия биогеографски район (ОВ L 12, 2008 г., стр. 1); Решение 2008/25/ЕО на Комисията от 13 ноември 2007 година за приемане съгласно [Директивата за местообитанията] на първи актуализиран списък с обекти от значение за Общността в Континенталния биогеографски район (ОВ L 12, 2008 г., стр. 383). Шестгодишният срок по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията за тези допълнителни територии е до 25 януари 2014 г. за Алпийския биогеографски регион, до 12 ноември 2013 г. за Атлантическия биогеографски регион и до 13 ноември 2013 г. за Континенталния биогеографски регион. Така, като се вземе предвид първото от тези решения, шестгодишният срок по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията за допълнителните територии изтича най-късно на 25 януари 2014 г.

специални защитени зони (наричани по-нататък „СЗЗ“) и не е определила необходимите консервационни мерки в нарушение на задълженията си по член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

9. На 24 юни 2015 г. Германия отговаря на официалното уведомително писмо, като посочва напредъка си по определянето на СЗЗ и приемането на консервационни мерки. В допълнение, на 14 януари 2016 г., 7 април 2016 г., 25 юли 2016 г., 23 декември 2016 г., 27 юли 2017 г., 22 декември 2017 г. и 3 август 2018 г. Германия изпраща на Комисията седем актуализации относно определянето на СЗЗ и приемането на консервационни мерки.

10. Важно за настоящото заключение е, че на 26 януари 2019 г. Комисията изпраща на Германия допълнително официално уведомително писмо, в което твърди, че като не е определила по общ и траен начин цели за съхраняване и консервационни мерки, които да са достатъчно подробни и конкретни за съответните територии, тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 и член 6 от Директивата за местообитанията.

11. На 26 април 2019 г. и на 11 юни 2019 г. Германия отговаря на допълнителното официално уведомително писмо, като посочва напредъка си по определянето на СЗЗ и приемането на консервационни мерки. Тя оспорва становището на Комисията относно задълженията по Директивата за местообитанията във връзка с целите за съхраняване и консервационните мерки.

12. На 13 февруари 2020 г. Комисията изпраща мотивирано становище до Германия, в което приема, че твърдяното неизпълнение на задълженията по член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията продължава да е налице. По молба на тази държава членка с писмо от 12 март 2020 г. Комисията удължава срока за отговор на мотивираното становище до 13 юни 2020 г.

13. На 12 юни 2020 г. Германия отговаря на мотивираното становище. По-специално, тя представя напредъка си за завършване на определянето на СЗЗ и приемането на консервационни мерки. Тя поддържа несъгласието си със становището на Комисията във връзка с изискванията на Директивата за местообитанията относно целите за съхраняване и консервационните мерки.

14. С молба, подадена на 18 февруари 2022 г., Комисията предявява пред Съда настоящия иск на основание член 258 ДФЕС, тъй като счита, че към 13 юни 2020 г. Германия все още не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

15. С първото си твърдение за нарушение Комисията иска от Съда да установи, че Германия не е изпълнила задължението си по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, като не е определила редица територии, които се намират на нейната територия, за СЗЗ (88 от общо 4 606 ТЗО).

16. С второто си твърдение за нарушение Комисията иска от Съда да установи, че Германия не е изпълнила задължението си по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, от една страна, като не е определила никакви цели за съхраняване за 88 от общо 4 606 ТЗО и от друга страна, като е определила по общ и траен начин недостатъчно конкретни цели за съхраняване в определените ТЗО.

17. С третото си твърдение за нарушение Комисията иска от Съда да установи, че Германия не е изпълнила задължението си по член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, от една страна, като не е определила никакви консервационни мерки за 737 от общо 4 606 ТЗО и от друга страна, като е определила по общ и траен начин консервационни мерки, които не отговарят на изискванията на тази разпоредба.

18. В писмената си защита, представена на 23 май 2022 г., Германия иска Съдът да отхвърли изцяло настоящия иск като неоснователен.

19. Комисията и Германия също така подават писмена реплика и писмена дуплика съответно на 4 юли 2022 г. и 16 август 2022 г.

20. В съответствие с член 76, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда не е проведено съдебно заседание.

III. Директивата за местообитанията и член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от нея

A. „Натура 2000“ и трите разглеждани биогеографски региона

21. Припомням [12], че създадените съгласно Директивата за местообитанията СЗЗ [13], както и специалните защитени зони, създадени съгласно Директивата за птиците [14], представляват „Натура 2000“ [15] — единна европейска екологична мрежа, чиято цел е дългосрочното оцеляване на най-ценните и застрашени местообитания и видове в Европейския съюз.

22. Алпийският, Атлантическият и Континенталният регион, които са предмет на настоящото дело, са част от „Натура 2000“, която е разделена на пет морски и девет сухоземни биогеографски региона [16].

23. Алпийският биогеографски регион, наричан „покривът на Европа“, включва пет от най-дългите и най-високи планински вериги и се отличава с много богато биоразнообразие — в него се срещат почти две трети от растенията на Европейския континент [17]. Атлантическият биогеографски регион, наричан „западната периферия на Европа“, обхваща две от най-продуктивните морета в света (Северно море и Атлантическия океан) и повече от половината от крайбрежието на Европейския съюз, което също е богато

[12] Вж. заключението ми по дело Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони) (C-444/21, EU:C:2023:90, т. 25—28).

[13] Вж. член 3, параграф 1 и шесто и седмо съображение от Директивата за местообитанията.

[14] 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), която отменя Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, 1979 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77) (наричана по-нататък „Директивата за птиците“).

[15] Любопитно е, че в процеса на вземане на решение Парламентът внася изменение, с което да я нарече „Natura Semper“, но то не е прието. Вж. във връзка с това становището на Европейския парламент на първо четене на предложението за директива на Съвета относно опазването на естествените и полуестествените местообитания и на дивата флора и фауна, изменение № 13 (ОВ C 324, 1990 г., стр. 26).

[16] Вж. например Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет, „Състоянието на природата в Европейския съюз. Доклад за статуса и тенденциите през периода 2013—2018 г. при видовете и при типовете местообитания, защитени съгласно Директивата за птиците и Директивата за местообитанията“, COM(2020) 635 final, Брюксел, 15 октомври 2020 г. (наричан по-нататък „Докладът на Комисията“), стр. 1.

[17] Вж. например Комисия, „Natura 2000 in the Alpine Region“, Служба за официални публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2005 г.; Европейска агенция за околната среда, „Biogeographical regions in Europe: The Alpine region — mountains of Europe“, 2008 г., достъпно на уебсайта на агенцията: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

на местообитания и видове [18]. Континенталният биогеографски регион, наричан „сърцето на Европа“, обхваща над една четвърт от територията на Европейския съюз и се отличава с висока степен на биоразнообразие, като е известен най-вече с това, че в него се срещат множество редки животински и растителни видове [19].

Б. Преглед на системата на Директивата за местообитанията

24. Както обясних по-подробно в заключението си по дело Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони) [20], държавите членки допринасят за „Натура 2000“ в зависимост от намиращите се на тяхната територия съответни типове местообитания и видове, изброени в приложенията към Директивата за местообитанията, които те определят за СЗЗ.

25. Накратко, в Директивата за местообитанията се предвижда, че СЗЗ се създават на етапи, като се започне с приноса на държавите членки, въз основа на който Комисията изготвя списък на ТЗО посредством обвързващ акт. След като обвързващият акт влезе в сила, държавите членки разполагат с шест години, за да определят официално тези ТЗО за СЗЗ и да въведат необходимите консервационни мерки.

26. Член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията изисква от държавите членки да определят СЗЗ. Той гласи следното:

„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“.

27. Едновременно с определянето на дадена СЗЗ държавата членка трябва да определи и необходимите консервационни мерки. Това е предвидено в член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, който гласи следното:

„Държавите членки определят необходимите консервационни мерки, които при необходимост включват подходящи планове за управление, специално разработени за териториите или включени в други развойни планове, и подходящи мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II, срещащи се в тези райони“.

[18] Вж. например Комисия, „Natura 2000 in the Atlantic Region“, Служба за официални публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2009 г.

[19] Вж. например Комисия, „Natura 2000 in the Continental Region“, Служба за официални публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2005 г.

[20] Вж. C-444/21, EU:C:2023:90, т. 29—53.

28. Въпреки че Директивата за местообитанията посочва задълженията на държавите членки в две отделни разпоредби, определянето на СЗЗ и определянето на необходимите консервационни мерки представляват неделимо цяло, за да бъдат постигнати целите на „Натура 2000“. Припомням, че Директивата за местообитанията има за цел да постигне реални резултати в определените части на природата [21].

29. По отношение на териториите в Германия, които са от значение в настоящия случай, срокът за изпълнение на задълженията по член 4, параграф 4 и по член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията е изтекъл най-късно през 2014 г. (вж. бележка под линия 11 към настоящото заключение).

30. Нито в член 4, параграф 4, нито в член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията се споменава изрично определянето на цели за съхраняване. Съдът обаче приема, че изискването за определяне на цели за съхраняване е задължителен и необходим етап между определянето на СЗЗ, което се изисква от член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, и прилагането на консервационни мерки, което се изисква от член 6, параграф 1 от нея [22].

31. В действителност целите за съхраняване, заради които дадена територия е избрана да бъде защитена като СЗЗ, вече са съществували поне до известна степен преди официалното ѝ определяне за такава зона. Това, изглежда, е признато в съдебната практика във връзка с член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията [23]. Тази разпоредба, която е единствената, в която изрично се споменават целите за съхраняване [24], цели да гарантира възможността за постигане на целите на бъдещата СЗЗ от момента на включването ѝ в списъка на ТЗО, като изисква предварително разрешение за всеки проект, който би могъл да застраши тези цели. Следователно, както посочва генерален адвокат Kokott, „към момента на включването в списъка на Общността все още не са определени изрично определени цели за опазване, но тези цели произтичат от всички местообитания и видове, поради които територията е защитена […]“ [25].

32. Като се има предвид, че целите за съхраняване отразяват причините, поради които конкретната територия трябва да бъде определена за СЗЗ, на първо място, практиката на Съда логично изисква тези цели за съхраняване да бъдат посочени в момента, в който официално се определя СЗЗ. По този начин посочването на целите за съхраняване е част от официалното определяне на дадена СЗЗ. Следователно целите за съхраняване трябва да бъдат определени в същия шестгодишен срок, посочен в член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията [26].

33. Именно с оглед на това сега ще разгледам второто твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията по настоящото дело.

[21] Вж. заключението ми по дело Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони) (C-444/21, EU:C:2023:90, т. 9).

[22] Вж. решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Гърция (C-849/19, непубликувано, EU:C:2020:1047, т. 52).

[23] Вж. решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 54).

[24] Целите за съхраняване са споменати също в осмо и в десето съображение от Директивата за местообитанията.

[25] Заключение на генерален адвокат Kokott по дело CFE и Terre wallonne (C-43/18 и C-321/18, EU:C:2019:56, т. 76).

[26] Вж. решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Гърция (C-849/19, непубликувано, EU:C:2020:1047, т. 53).

IV. По второто твърдение за нарушение на член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията

34. В рамките на второто твърдение за нарушение Комисията твърди, че Германия е нарушила член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, тъй като не е определила цели за съхраняване за някои от въпросните 4 606 територии.

35. Комисията излага основно два вида твърдения. Първо, за някои територии (88 от общо 4 606 територии) изобщо не били определени цели за съхраняване. Второ, за много територии целите за съхраняване не били остойностени и измерими, не правели разлика между опазването и възстановяването на защитените природни дадености, които се намират на териториите, и не били задължителни за трети лица. Освен това Комисията твърди, че вторият вид неизпълнение на задължения е общо и трайно.

36. По-долу ще разгледам всяко от тези твърдения поотделно.

А. По твърдението, че Германия не е определила цели за съхраняване за някои територии

37. Комисията твърди, че въз основа на информацията, предоставена от Германия в рамките на досъдебната процедура, има 88 територии, за които изобщо няма определени цели за съхраняване. Тя се позовава на практиката на Съда, която изисква определянето на цели за съхраняване за всяка СЗЗ.

38. В отговор на това твърдение Германия заявява, че между датата на предаване на мотивираното становище и 31 март 2022 г. тя е определила конкретни цели за съхраняване за тези територии, с изключение на няколко територии, които се очаква да бъдат премахнати от списъка на териториите в рамките на следващата актуализация.

39. Както бе споменато по-горе (вж. т. 30 и 32 от настоящото заключение), определянето на целите за съхраняване е задължително съгласно член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията. Държавите членки трябва да ги определят за териториите, обявени за СЗЗ, в рамките на срока от шест години, предвиден в този член.

40. Както Комисията посочва, Германия не оспорва, че не е определила цели за съхраняване поне за някои от въпросните територии до изтичането на срока, посочен в мотивираното становище, а именно до 13 юни 2020 г. (вж. т. 12 от настоящото заключение)[27].

41. При тези обстоятелства считам, че твърдението на Комисията, че за някои територии липсват каквито и да е цели за съхраняване, трябва да се приеме.

[27] Съгласно постоянната практика на Съда наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок и последващи промени не се вземат предвид от Съда. Вж. например решения от 11 септември 2001 г., Комисия/Германия (C-71/99, EU:C:2001:433, т. 29), и от 17 декември 2020 г., Комисия/Гърция (C-849/19, непубликувано, EU:C:2020:1047, т. 56).

Б. По твърдението, че целите за съхраняване, определени от Германия, не са достатъчно конкретни и че тази държава членка е допуснала общо и трайно неизпълнение на задълженията

42. Комисията твърди, че въз основа на информацията, предоставена от Германия в рамките на досъдебната процедура, тази държава членка не изпълнява общо и трайно задълженията си по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, като системно определя цели за съхраняване, които не отговарят на изискванията на тази разпоредба. На първо място, те не били остойностени и измерими. На второ място, те не правели разлика между опазването и възстановяването на защитените природни дадености, които се намират на територията. На трето място, те не били задължителни по отношение на трети лица.

43. Освен това Комисията твърди не само че някои цели за съхраняване не са достатъчно конкретни, но и че те са представителни за модел, който води до общо и трайно неизпълнение на задължения от Германия.

44. Германия твърди, че не е допуснала общо и трайно неизпълнение на задълженията по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията. Тя не оспорва, че държавите членки са длъжни да определят специфични за територията цели за съхраняване. Въпреки това Германия оспорва, че Директивата за местообитанията изисква целите за съхраняване винаги да бъдат остойностени и че те трябва да правят разлика между опазването и възстановяването на защитените природни дадености. Накрая, Германия твърди, че целите за съхраняване, както са определени в нейната правна уредба, са задължителни. Германия счита, че становището на Комисията не намира никаква опора в разпоредбите на Директивата за местообитанията или в практиката на Съда и че то може да противоречи на целите на тази директива.

45. Следователно спорът между страните относно иска в тази му част е спор за правото, а не за фактите. Германия не оспорва фактите, представени от Комисията. По-скоро тя твърди, че тези факти не представляват неизпълнение на задължението за определяне на достатъчно ясни цели за съхраняване. С други думи, Германия се противопоставя на схващането на Комисията за това какво е необходимо, за да бъде една цел за съхраняване достатъчно конкретна.

46. Според мен схващането на Комисията, че държавите членки трябва винаги да посочват цели за съхраняване, които са остойностени и в които се прави разграничение между цели за опазване и за възстановяване, не следва от Директивата за местообитанията. Освен това позицията на Комисията относно това какви са задължителните последици от определянето на СЗЗ, е несъстоятелна. Ако Съдът приеме предложеното от мен тълкуване, той следва да отхвърли твърдението на Комисията, че по общ и траен начин Германия не е определила достатъчно конкретни цели за съхраняване, които да отговарят на изискванията на член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията.

1. По твърдението, че целите за съхраняване трябва да бъдат остойностени

47. Комисията твърди, че има множество територии, които не съдържат остойностени и измерими елементи[28]. Комисията твърди, че член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията изисква целите за съхраняване да съдържат елементи, които посочват в числово изражение какъв конкретен принос трябва да има защитената територия, за да се постигне благоприятно консервационно състояние на национално равнище за местообитанието или вида (като например увеличаване на популацията на определени видове с точно определен брой нови индивиди).

48. Според Комисията практиката на Съда, която изисква целите за съхраняване да бъдат достатъчно конкретни, означава, че те трябва да бъдат остойностени (а). Комисията се позовава и на целите (б), и на текста (в) на Директивата за местообитанията и изтъква примери от други държави членки, които са въвели остойностени цели за съхраняване (г).

49. Германия оспорва твърденията на Комисията. По-конкретно, тази държава членка твърди, че конкретните цели за съхраняване, независимо дали са остойностени или не, трябва да могат да бъдат проверени. Въпреки че чисто количественият подход бил възможен за някои типове местообитания и видове, той не бил подходящ като общ критерий. Първо, дали е достигната предварително зададена стойност, не отразявало състоянието на защитената територия. Второ, такъв подход не бил подходящ за сложни или динамични защитени територии. Трето, той не отчитал единния характер на мрежата „Натура 2000“ и наличието на екологични връзки в рамките на тази мрежа (д).

50. Противно на изтъкнатите от Комисията доводи, не съм убедена, че целите за съхраняване не са в съответствие с член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията само защото не са остойностени. Ще разгледам последователно доводите на Комисията и тези на Германия.

а) Доводите на Комисията, основани на практиката на Съда

51. В съдебната практика, на която се позовава Комисията, а именно решение Комисия/Гърция[29], Съдът приема, че целите за съхраняване са недостатъчни, тъй като са твърде общи и неточни и не са свързани с основните типове местообитания и видове, които се намират на територията. От това решение не може да се заключи, че „достатъчно конкретни“ означава „остойностени“.

[28] В писменото си становище пред Съда Комисията посочва два примера: 1) по отношение на териториите, в които е налице типът местообитание (6510) Низинни сенокосни ливади (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*), провинция Бавария определя следната цел за съхраняване: „Гарантиране на благоприятно консервационно състояние чрез опазване или при необходимост чрез възстановяване на благоприятния баланс на хранителните вещества за този тип местообитание и подходящо управление на съществуващата територия“; и 2) по отношение на речната седефена мида (*Unio crassus*) провинция Баден-Вюртемберг определя за конкретна територия следната цел за съхраняване: „Поддържане на потоци и канали с богата структура, с постоянен, умерен до силен поток, с пясъчен до чакълест субстрат, добре снабден с кислород — Поддържане на много добро състояние или химически и екологичен потенциал на водите без вредно замърсяване с фини седименти или хранителни вещества — Поддържане на непрекъснати потоци с достатъчно големи популации от риби — Поддържане на вида и с оглед на подходящо поддържане на водните течения“.

[29] Вж. решение от 17 декември 2020 г. (C-849/19, непубликувано, EU:C:2020:1047, и по-специално т. 57—59).

52. Следователно съдебната практика все още не е дала отговор на въпроса дали изискването целите за съхраняване да бъдат достатъчно конкретни, означава, че те винаги трябва да бъдат остойностени. Предлагам Съдът да приеме тълкуване в смисъл, че за да са достатъчно точни, целите за съхраняване невинаги трябва да бъдат остойностени.

53. От съдебната практика следва, че целите за съхраняване не могат да бъдат неясни. Те трябва да позволяват да се провери дали мерките, основани на тези цели, могат да постигнат желаното консервационно състояние на територията. Въпреки това бих се съгласила с Германия, че това дали достатъчната конкретност налага остойностяване, не може да бъде предписано по общ начин, а по-скоро зависи от обстоятелствата на конкретната територия. Понякога целта за съхраняване трябва да бъде изразена в числа, но дали това е така, може да се определи само с оглед обстоятелствата на всеки отделен случай [30].

54. В конкретния случай Комисията трябва да докаже, че опазването на типовете местообитания и видовете на конкретната територия изисква определянето на остойностени цели за съхраняване.

55. Предложената теза, че не е задължително целите за съхраняване да бъдат остойностени, се подкрепя от научната литература. Посочва се, че един от основните елементи на целите за съхраняване е екологичното значение на териториите, което се измерва съгласно критериите по приложение III към Директивата за местообитанията, които са както качествени, така и количествени [31].

б) Доводи на Комисията, основани на целите на Директивата за местообитанията

56. Комисията защитава позицията си, че целите за съхраняване трябва да бъдат остойностени, като се позовава на член 1 от Директивата за местообитанията, в който се определя понятието „благоприятно [консервационно] състояние“ за типовете местообитания и видовете, което трябва да бъде постигнато.

57. Този довод обаче не е убедителен, като се има предвид, че елементите за оценка на благоприятното консервационно състояние са както качествени, така и количествени [32].

58. Освен това Комисията твърди, че в рамките на комитета, посочен в член 20 от Директивата за местообитанията, за целите на задълженията си за докладване съгласно член 17 от същата директива държавите членки са приели да определят количествени референтни стойности, посочващи прага, над който е постигнато благоприятно консервационно състояние на даден тип местообитание или вид. Въз основа на това Комисията стига до заключението, че целите за съхраняване трябва също да бъдат остойностени съгласно член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията.

[30] В своята бележка Note on setting conservation objectives for Natura 2000 sites, 2012 г., достъпна на уебсайта на Комисията: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, стр. 6, Комисията заявява: „Целите за съхраняване за териториите по „Натура 2000“ трябва да бъдат възможно най-ясни и прости и да позволяват прилагането на практика на оперативни консервационни мерки. Те трябва да бъдат посочени конкретно и *когато е възможно*, да могат да бъдат остойностени като брой и/или размер“ (курсивът е мой). Следователно изглежда, че самата Комисия не смята, че целите за съхраняване трябва винаги да бъдат изразени в числа.

[31] Вж. в този смисъл *Stahl*, L. The concept of „conservation objectives“ in the Habitats Directive: a need for a better definition? — In: Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. et Van Hoorick, G. (eds). The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope? Routledge, London, 2015, p. 56, p. 63.

[32] Вж. член 1, букви д) и и) от Директивата за местообитанията.

59. Освен това Комисията се позовава на емпирични данни от германския доклад за периода 2013—2018 г. по член 17 от Директивата за местообитанията, които показват, че около 80 % от типовете местообитания и видовете, защитени в Германия, все още имат неблагоприятно консервационно състояние. Тя твърди, че Германия не е успяла да постигне благоприятно консервационно състояние поради липсата на остойностени цели за съхраняване.

60. Първо, Германия отхвърля връзката, установена от Комисията, между референтните стойности и изискванията, на които трябва да отговарят целите за съхраняване съгласно член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията. Тези референтни стойности били само средство за изпълнение на задълженията за докладване, предвидени в член 17 от нея, и не се отнасяли конкретно до положението в различните СЗЗ, а до цялата територия на съответната държава членка. Освен това, ако в даден доклад се стигне до заключението, че все още не е постигнато благоприятно консервационно състояние за определени местообитания или видове, от това не можело да се направи извод, че целите за съхраняване, определени за конкретните СЗЗ, са недостатъчни. Можело само да се заключи, че тези цели за съхраняване не са постигнати като цяло. Германия отхвърля твърдението, че отчетените тенденции, дори да са неблагоприятни, се дължат на липсата на остойностени цели за съхраняване.

61. Съгласна съм с Германия. Не виждам връзката между неизпълнените количествени прагове, договорени за целите на докладването, и довода, че целите за съхраняване трябва да бъдат остойностени.

в) Доводи на Комисията, основани на текста на Директивата за местообитанията

62. В допълнение, Комисията се позовава на член 6 от Директивата за местообитанията.

63. Във връзка с доводите, основани на член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, не виждам как липсата на остойностени цели за съхраняване би била в противоречие с изискванията за определяне на необходимите консервационни мерки. Всъщност, както посочих в заключението си по дело Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони)[33], консервационните мерки трябва да отговарят на целите за съхраняване. Това обаче не означава, че тези цели трябва винаги да бъдат остойностени.

64. Комисията основава доводите си и на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, като твърди, че само количествено определени цели за съхраняване могат да служат като критерий за оценка на въздействието на даден план или проект върху територията. Негативното въздействие върху целите за съхраняване можело да се изключи със сигурност само ако те са достатъчно конкретизирани чрез количествени елементи. За да обоснове това, Комисията дава пример. Тя обяснява, че оценката на въздействието, което може да окаже планирана водноелектрическа централа върху защитени видове риби в защитена зона, може да осигури сигурността, изисквана от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, само ако целите за съхраняване на зоната предоставят данни за броя на екземплярите от тези видове риби и тяхната възрастова структура, необходими за определяне на благоприятното консервационно състояние.

[33] Вж. C-444/21, EU:C:2023:90, т. 87.

65. В случай, който наподобява тази хипотеза, обаче Съдът се е произнесъл по спазването на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, без да са налице такива остойностени цели за съхраняване.

66. Делото, което имам предвид, е Комисия/Германия [34]. По това дело Комисията започва производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Германия по-специално с мотива, че тя неправилно е оценила някои мерки по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Тези мерки са свързани с рибен проход, изграден в близост до електроцентралата Морбург, който има за цел да се компенсират загубите на риба вследствие на функционирането на електроцентралата, за която е необходимо да се загребва голямо количество вода от близката река. Тази река представлява миграционен път за няколко вида риби, обхванати от редица зони от мрежата „Натура 2000“, разположени нагоре по течението, чиито цели за съхраняване обхващат тези видове.

67. В решението си Съдът постановява, че рибният проход позволява да бъдат увеличени запасите от мигриращи риби, като дава възможност на тези риби да стигнат по-бързо до зоните за размножаване, и по този начин се очаква да компенсира загубите в района на електроцентралата Морбург, и поради това не се оказва значително влияние върху целите за съхраняване на зоните от мрежата „Натура 2000“, намиращи се нагоре по течението спрямо тази централа. Съдът извършва тази преценка, без да се позовава на каквито и да било остойностени цели за съхраняване [35].

68. Освен това в съдебната практика се съдържат и други примери, които показват, че Съдът е в състояние да прецени дали задълженията по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията са изпълнени, при липса на остойностени цели за съхраняване [36].

69. Ето защо считам, че доводите на Комисията, основани на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, не подкрепят твърдението, че целите за съхраняване винаги трябва да бъдат остойностени.

[34] Вж. решение от 26 април 2017 г. (C-142/16, EU:C:2017:301, и по-специално т. 6—9 и т. 14).

[35] Въпреки това Съдът констатира, че в оценката на въздействието, извършена от германските органи, не са направени окончателни изводи относно ефективността на рибния проход, а само е уточнено, че ефективността може да бъде потвърдена едва след няколко години мониторинг. Следователно към момента на издаване на разрешението рибният проход не може да гарантира, в комбинация с другите мерки, че няма основателно съмнение, че централата може за засегне целостта на зоната. От това следва, че като е разрешила изграждането на тази централа, Германия не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Вж. решение от 26 април 2017 г., Комисия/Германия (C-142/16, EU:C:2017:301, и по-специално т. 36—38 и т. 45).

[36] Вж. по-специално решение от 11 април 2013 г., Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2013:220, т. 45), в което Съдът приема, че „целта за опазване съответства на поддържането в благоприятно състояние на запазване на конститутивните характеристики на посочената територия, а именно на наличието на варовикови повърхнини“. Вж. и например решения от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия (C-418/04, EU:C:2007:780, т. 259), от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания (C-404/09, EU:C:2011:768, т. 101), от 15 май 2014 г., Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 22), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 157).

г) Доводи на Комисията, основани на примери от други държави членки

70. Накрая, Комисията твърди, че настояването ѝ за остойностяване не е необосновано, тъй като има държави членки, които определят остойностени цели за съхраняване, като посочва примери от Белгия, България, Литва и Румъния [37].

71. В отговор на този довод Германия заявява, че избраните примери са несериозни и не показват общ подход при определянето на целите за съхраняване. Освен това тя подчертава, че въпросните държави членки са сред тези, срещу които Комисията води производства за установяване на неизпълнение на задължения поради предполагаемо нарушение на член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

72. Според мен въз основа на практиката на държавите членки не може да се достигне до заключение за изискванията, наложени от Директивата за местообитанията. Следователно доводите на Комисията са ирелевантни.

д) Доводите на Германия защо количественият подход не може да бъде наложен по общ начин

73. Според Германия, въпреки че е възможно да се определят количествено целите за съхраняване за определени типове местообитания и видове, това определяне не е подходящо като общ критерий. Тази държава членка изтъква три причини защо това е така.

74. Първо, чисто количественият подход, основан на площта на типовете местообитания, не можел да отрази състоянието на тези зони. Например Германия обяснява, че 10-процентно увеличение на площта, покрита от типа местообитание (6510) Низинни сенокосни ливади, на което се позовава Комисията, може да разкрие подобрение в състоянието на опазването, но в същото време състоянието на съществуващите площи може да се влоши. Поради това остойностената цел за съхраняване сама по себе си не показвала дали е постигнато благоприятното състояние на територията.

75. Второ, количественият подход не бил подходящ за сложни типове местообитания или защитени зони с динамичен характер (където определени елементи на сложните местообитания или различни типове местообитания в рамките на защитената зона постоянно се променят в природата и взаимодействат помежду си). Количествените цели за съхраняване не можели да отразят адекватно тази желана еволюция и не били

[37] В писменото си становище пред Съда Комисията се позовава на следните примери: 1) в Белгия Фламандският регион е определил референтна стойност от допълнителни 2 150 хектара за типа местообитание (1130) Естуари, за да се постигне благоприятно консервационно състояние, което се изразява в остойностени цели за съхраняване, а за една територия за типа местообитание (9120) Атлантически ацидофилни букови гори с Ilex и понякога с Taxus в храсталаците (Quercion robori-petraeae или Ilici-Fagenion) е посочено, че в допълнение към съществуващите 4 хектара от този тип местообитание са необходими 13 хектара; 2) България предвижда за една територия, че (приоритетен) тип местообитание (1530) Панонски солени степи и солени блата трябва да присъства постоянно на територията на площ от най-малко 29,51 хектара; 3) Литва е определила за една територия остойностена цел за съхраняване, която предвижда възстановяване на благоприятното консервационно състояние на поне 17,1 хектара за типа местообитание (6450) Северни бореални алувиални ливади, а за (приоритетния) вид бръмбар отшелник (*Osmoderma eremita*) е определила цел за съхраняване, която предвижда да му се гарантира подходящо местообитание на територията с площ от поне 0,9 хектара; и 4) Румъния е определила за една територия цел за съхраняване на типа местообитание (3220) Алпийски реки и тревна растителност по техните брегове от поне 10 хектара въз основа на актуалното състояние от 1 до 2 хектара, а за вида бръмбар *Morimus Funereus* е определила целева стойност от 10 000 до 50 000 индивида въз основа на наличния брой от 5000 до 10 000 индивида и е изчислила, че за достигане на този размер на популацията е необходима площ на местообитанието от 68 800 хектара (в сравнение с едва 13 765 хектара в момента).

съвместими със състоянието на опазването на териториите като цяло, като се има предвид, че тези еволюции и тяхното въздействие върху състоянието на опазването не могат да бъдат изчислени, а следва да се разглеждат качествено.

76. Трето, количествените цели за съхраняване, свързани с отделни СЗЗ, можели да не бъдат съобразени с единния характер на мрежата „Натура 2000“ и да не отчитат наличието на екологични връзки в рамките на тази мрежа.

77. В това отношение Германия дава един пример. Ендемичният растителен вид *Oenanthe conioides* на устието на река Елба, което е изключително динамично сложно местообитание, е пионерно растение, което колонизира открити площи в зависимост от приливите и отливите. Това води до значителни колебания на популацията в естествената еволюция на вида, без да застрашава консервационното му състояние, така че непостигането на референтните стойности за териториите не означава непременно, че трябва да се предприемат действия в подкрепа на вида. Освен това ареалът на този вид е обхванат от множество СЗЗ, които са взаимносвързани и чиито популации си взаимодействат. Еволюцията на вида е динамична не само в рамките на дадена СЗЗ, но и между различните СЗЗ, за които този вид представлява интерес. Количественият принос на всяка СЗЗ за опазването на вида като цяло също търпи значителни промени, без да се променя цялостното консервационно състояние. Следователно приносът на всяка СЗЗ за опазването на вида може да се определи само качествено в дългосрочен план.

78. Намирам доводите на Германия за убедителни. Различията в местообитанията и видовете, защитени от Директивата за местообитанията, изискват гъвкав подход и избор на подходящи цели за съхраняване за всеки отделен случай, съобразени с нуждите на конкретната територия. Понякога целите за съхраняване трябва да бъдат остойностени, но понякога могат да бъдат определени само в качествено отношение. Поради това предлагам Съдът да отхвърли позицията на Комисията, че целите за съхраняване на всеки тип местообитание и вид трябва да бъдат остойностени.

79. В заключение считам, че твърдението на Комисията, че Германия не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, като е определила цели за съхраняване, които не са остойностени, е неоснователно, тъй като Директивата за местообитанията не изисква целите за съхраняване да бъдат винаги остойностени.

2. По твърдението, че целите за съхраняване трябва да правят разлика между опазването и възстановяването на защитените природни дадености

80. Комисията твърди, че има много територии, за които целите за съхраняване не правят разлика между опазването и възстановяването на защитените природни дадености, които се намират в съответните територии [38].

[38] В писменото си становище пред Съда Комисията дава три примера: 1) за типа местообитание (6210) Полуестествени сухи тревни и храстови съобщества върху варовикови субстрати (Festuco-Brometalia) баварските власти определят следната цел за съхраняване: „опазване и ако е необходимо, възстановяване на сухи варовикови тревни съобщества, близки до естествените и в голяма степен свободни от дървесна растителност“; 2) в Бранденбург целта за съхраняване на типа местообитание (6240) Субпанонски степни тревни съобщества за една територия е определена като: „опазване и възстановяване на структурно богати и богати на видове полусухи и степни тревни съобщества“; и 3) в Долна Саксония за една от териториите целите за съхраняване на типа местообитание (91D0) Гори върху тресавища и блата са „опазване и възстановяване на благоприятно консервационно състояние“.

81. Според Комисията, за да се спази Директивата за местообитанията, целите за съхраняване трябва да се разграничават според това дали са насочени към опазване, или към възстановяване на благоприятното консервационно състояние на местообитанията и видовете, обхванати от дадена СЗЗ.

82. Комисията се позовава на практиката на Съда, съгласно която целите за съхраняване трябва да бъдат достатъчно конкретни, като по този начин стига до заключението, че такава конкретност налага да се прави разлика между опазване и възстановяване. Освен това тя се позовава на текста на Директивата за местообитанията. В това отношение Комисията подчертава, че такова разграничение се повтаря в цялата Директива за местообитанията и е от решаващо значение за определянето на необходимите консервационни мерки, които трябва да се приложат въз основа на тези цели съгласно член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, и за преценката дали даден план или проект може да окаже значително въздействие върху дадена територия, съгласно член 6, параграф 3 от нея. Накрая Комисията се позовава на пример от друга държава членка [39].

83. Въз основа на схващането си, че целите за съхраняване трябва да правят ясна разлика между опазване и възстановяване, Комисията стига до заключението, че целите за съхраняване, които не правят такава разлика, което е системно в случая на Германия, не са в съответствие с Директивата за местообитанията.

84. Германия оспорва схващането на Комисията. Макар че тази държава членка е съгласна, че за всяка СЗЗ следва да се определят ясни и недвусмислени цели за съхраняване, тя твърди, че дали тези цели се постигат чрез опазване, или възстановяване на защитените природни дадености, зависи от действителното състояние на СЗЗ. Мерките за опазване или възстановяване трябвало да се прилагат в зависимост от това как се развива действителното състояние на даден тип местообитание или вид във всеки отделен случай.

85. Германия счита, че няма причина да се прави разлика между опазване и възстановяване при посочването на целите за съхраняване, а по-скоро следва да се определи качествена или количествена цел, така че целта за съхраняване да е насочена към възстановяване, докато тази цел все още не е постигната, и към опазване на това целево състояние веднага щом то бъде постигнато.

86. Тази държава членка твърди също така, че ако според Комисията целите за съхраняване трябва да се разграничават според това дали трябва да бъдат постигнати чрез опазване, или възстановяване на защитените природни дадености, то тогава при всяка промяна на степента на опазване в дадена СЗЗ би било необходимо да се променя съответната цел за съхраняване за всеки тип местообитание и вид. По-специално, в динамични местообитания, като например устието на река Елба, където се среща споменатият от Комисията растителен вид *Oenanthe conioides*, можело да се наложи целите за съхраняване да бъдат многократно адаптирани към променящите се условия на околната среда. Това можело да доведе до положение, при което междувременно няма да бъдат определени

[39] В писменото си становище пред Съда Комисията се позовава на пример от Валонския регион на Белгия, който е определил като цел за съхраняване за тип местообитание (5110) Устойчиви формации от Buxus sempervirens върху варовикови скалисти склонове (Berberidion p.p.), че то трябва да бъде само „опазвано“, тъй като нито трябва да се увеличава площта, нито качеството на средата, докато за тип местообитание (6210) Полуестествени сухи тревни и храстови съобщества върху варовикови субстрати (Festuco-Brometalia) трябва да бъдат „възстановени“ 150 хектара и екологичното качество.

цели за съхраняване, насочени към опазване, а само цели за съхраняване, насочени към възстановяване, или обратното. Следователно позицията на Комисията можела да доведе до пропуски в нивото на защита.

87. Германия също така отхвърля доводите на Комисията, основаващи се на текста на Директивата за местообитанията. По-конкретно, фактът, че е налице дихотомия между целта за опазване и целта за възстановяване, която се съдържа в целия текст на тази директива, не противоречал на германската практика, тъй като задължителното целево състояние трябвало във всеки един момент да бъде или опазвано, или възстановявано. Освен това опазването и възстановяването не трябвало да се разграничават едно от друго; съвместен прочит на осмото съображение и на член 3, параграф 1 от Директивата за местообитанията показвал, че е налице един променлив критерий: целта като цяло била да бъде постигнато благоприятно консервационно състояние, а мерките за опазване или възстановяване се основавали на динамично променящите се обстоятелства във всеки конкретен случай.

88. Що се отнася до член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, Германия е съгласна, че консервационните мерки, които имат за цел да запазят състоянието на защитените природни дадености, са различни от тези, които имат за цел да го възстановят. От това обаче не можело да се направи извод относно изискванията, на които трябва да отговарят целите за съхраняване. Що се отнася до доводите, основани на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, въпросът дали даден предложен план или проект може да окаже значително въздействие върху дадена територия, зависел от конкретните условия, които преобладават в територията към момента на оценката, а не от направения в миналото формален избор, който придава на целите за съхраняване на територията насоченост към опазване или към възстановяване. Всъщност в този контекст Германия твърди още, че Съдът не установил нищо неправилно в цел за съхраняване, формулирана, без да се прави такова разграничение[40].

89. Изисква ли Директивата за местообитанията от държавите членки да правят разлика между необходимостта от опазване и необходимостта от възстановяване, когато определят целите за съхраняване на дадена СЗЗ?

90. На първо място, подобно на това, което посочих във връзка с въпроса дали целите за съхраняване трябва да бъдат остойностени (вж. т. 51 и 52 от настоящото заключение), практиката на Съда, според която целите за съхраняване трябва да бъдат достатъчно конкретни, не разглежда въпроса дали това означава, че тези цели трябва да правят разлика между опазване и възстановяване. Следователно Комисията не може да се позовава на тази съдебна практика, за да обоснове позицията си относно необходимостта от такова разграничение. Освен това доводите, основани на практиката в една държава членка, са ирелевантни, както вече бе обяснено в точка 72 от настоящото заключение.

[40] В това отношение Германия се позовава на решение от 25 юли 2018 г., Grace и Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, т. 36), в което Съдът приема, че „целта на опазването на СЗЗ е да се запазят или възстановят благоприятните условия за опазване на полския блатар. По-конкретно, СЗЗ позволява тази цел да бъде постигната, като осигурява на защитения вид местообитание, в което има място за хранене“. В крайна сметка Съдът постановява, че предложеният проект, разглеждан по това дело, не отговаря на изискванията на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията (вж. т. 42—57 от това решение).

91. В този смисъл бих искала да подчертая, че както е посочено в член 2, параграф 1 от Директивата за местообитанията, общата цел на тази директива е опазването на биологичното разнообразие. Това е изразено и в нейния преамбюл:

„като има предвид, че основната цел на настоящата директива е да популяризира *опазването* на биологичното разнообразие, като се съобразява с икономическите, социалните, културните и регионалните изисквания, и настоящата директива допринася за общата цел на устойчивото развитие; като има предвид, че *опазването* на биологичното разнообразие *може в определени случаи да изисква поддържането* или дори *насърчаването* на определени човешки дейности“ [41].

92. Следователно опазването на биологичното разнообразие ще изисква различни действия в зависимост от това дали консервационното състояние на определени местообитания или видове е благоприятно или не. Накратко, състоянието на дадено местообитание или вид е благоприятно, когато те не се нуждаят от човешки действия, за да оцелеят в обозримо бъдеще [42]. При определянето на СЗЗ държавите членки трябва да са наясно относно своята цел във връзка с по-общите усилия за опазване на биологичното разнообразие и относно състоянието (благоприятно или не) на местообитанията и видовете, които са причината, поради която тази конкретна зона е избрана за участие в „Натура 2000“. Ето защо мога да се съглася с Германия, че целите за съхраняване за дадена СЗЗ трябва да изразяват цели (качествени или количествени), които отразяват благоприятното консервационно състояние на местообитанията и видовете, които тя обхваща.

93. Ако консервационното състояние е благоприятно, постигането на тези цели често не изисква никакви човешки действия (освен мониторинг, за да се гарантира, че положителната тенденция се запазва). Въпреки това изглежда, че много СЗЗ не постигат благоприятно консервационно състояние по отношение на местообитанията и видовете, които обхващат [43]. В същото време благоприятното консервационно състояние може да се промени поради събитие (естествено или предизвикано от човека), което да доведе до влошаването му (например сериозна суша за продължителен период от време или нефтен разлив в река). В такъв случай постигането на целите ще изисква активни човешки мерки. Така консервационните мерки, необходими за постигането на една и съща цел, могат да бъдат насочени понякога към опазване, а друг път към възстановяване. Определянето на целите, които — когато бъдат постигнати — показват, че консервационното състояние е благоприятно, позволява приемането на мерки, които са необходими за постигането на тези цели.

94. Докато целите остават едни и същи (или може да се наложи да бъдат леко изменени с течение на времето), мерките трябва да се адаптират постоянно и трябва да бъдат насочени или към опазване, или към възстановяване. Според мен това, което се изразява с

[41] Курсивът е добавен.

[42] В това отношение член 1, буква д) от Директивата за местообитанията обяснява какво се разбира под „благоприятно консервационно състояние на местообитание“, а член 1, буква и) от нея определя кога може да се приеме, че е налице благоприятно консервационно състояние на вид.

[43] Вж. например работен документ на службите на Комисията, „Проверка за пригодност на законодателството на Съюза в областта на опазването на дивата природа (Директива за птиците и Директива за местообитанията)“, SWD(2016) 472 final, Брюксел, 16 декември 2016 г., по-специално точки 5.5, 6.1.1 и 7; доклада на Комисията, посочен в бележка под линия 16 към настоящото заключение, по-специално точки 2, 3 и 6.

понятието „цели за съхраняване“, са целите, които трябва да бъдат постигнати в рамките на дадена СЗЗ. Следователно не е необходимо целите за съхраняване да се определят по отношение на опазването или възстановяването.

95. Органите, отговорни за управлението на дадена СЗЗ, трябва по всяко време да са наясно дали постигането на целите за съхраняване изисква мерки за опазване, или по-активни мерки за възстановяване, и съответно да адаптират консервационните мерки. Според мен е уместно да се прави разграничение между опазване и възстановяване на равнището на консервационните мерки, а не на равнището на целите за съхраняване. Подобно разбиране позволява да се направи разграничение между понятията „цели за съхраняване“ и „консервационни мерки“. От тази гледна точка целите за съхраняване са стабилни цели, определени за местообитанията и видовете в рамките на дадена СЗЗ, а консервационните мерки са динамична категория, която трябва да се адаптира постоянно в зависимост от действителното консервационно състояние на дадена СЗЗ. В противен случай разликата между целите за съхраняване и консервационните мерки би била единствено в степента, което прави ненужно използването на двете понятия.

96. Германската практика, която предписва целево състояние на дадено местообитание или вид и задължава властите да постигнат това състояние във всеки отделен случай чрез мерки за опазване или възстановяване, отговаря на изискванията на Директивата за местообитанията, и по-специално на целта, посочена в член 2, параграф 2 от нея, да се осигури запазването или възстановяването на благоприятно консервационно състояние на местообитанията и видовете.

97. В заключение считам, че твърдението на Комисията, че Германия не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, като е определила цели за съхраняване, които не правят разлика между опазването и възстановяването на защитените природни дадености, които се намират на територията, е неоснователно, тъй като Директивата за местообитанията не изисква от държавите членки да правят такава разлика на равнището на целите за съхраняване.

3. По твърдението, че целите за съхраняване трябва да бъдат задължителни за трети лица

98. Комисията твърди, че има територии, за които целите за съхраняване, определени на ниво планове за управление, не са задължителни за трети лица [44].

99. Комисията счита, че член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията изисква целите за съхраняване да бъдат определени в актове, които са задължителни не само за компетентните национални органи във вътрешен план, но и по отношение на трети лица.

[44] В писменото си становище пред Съда Комисията дава три примера: 1) В член 4, параграф 2 от баварската наредба за „Натура 2000“ се предвижда, че плановете за управление не създават задължения за собствениците на земи и притежателите на частни разрешителни за паша, а в интегрирания план за управление на устието на река Елба се посочва, че той не налага преки задължения на физически лица; 2) на съответния уебсайт на провинция Саксония се посочва, че разпоредбите на плановете за управление не са задължителни за физическите лица и че плановете за управление са задължителни само за органите по опазване на природата, докато за другите органи те просто трябва да бъдат консултирани или взети предвид; и 3) в наръчника за планиране на управлението на териториите в провинция Бранденбург се посочва, че плановете за управление са задължителни за органите по опазване на природата.

100. Германия оспорва това становище. Според нея целите за съхраняване поради самото си естество на „цели“ не са предназначени да бъдат налагани на трети лица, а да бъдат изпълнявани от компетентните органи.

101. Въпреки това тази държава членка обяснява, че като първа стъпка, специфичните за територията цели за съхраняване са установени в законите или подзаконовите актове, с които са определени СЗЗ, и следователно са безспорно задължителни по отношение на трети лица. След това, като втора стъпка, консервационните мерки и ако е необходимо, по-конкретните цели за съхраняване се определяли по-подробно в рамките на плановете за управление и развитие, които също били непряко задължителни по отношение на трети лица.

102. Комисията не опровергава доводите на Германия, че целите за съхраняване на територията са определени в правни актове, които по принцип са задължителни за трети лица. Комисията обаче счита, че по-подробните цели за съхраняване, които са определени в плановете за управление, не са правно задължителни, а трябва да бъдат.

103. Според Германия мерките за опазване или възстановяване, изготвени в съответствие с член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, които са необходими за постигане на целите за съхраняване, може да се наложи да бъдат приложени от трети лица. В този случай плановете за управление и развитие сами по себе си не съдържали необходимите разпоредби, а изисквали други инструменти, като например сключване на договори или приемане на допълнителни регулаторни мерки. Тогава само тези договори или допълнителни нормативни актове щели да създадат задължение за договарящите трети лица да изпълняват тези мерки.

104. Въпреки това, както твърди Германия, целите за съхраняване, определени по-подробно в плановете за управление и развитие, са непряко задължителни по отношение на трети лица, тъй като, първо, тези лица не могат да изпълняват никакви планове, проекти или други действия, които биха могли да застрашат целите за съхраняване[45], и второ, собствениците на земи в територии, попадащи в СЗЗ, трябва да търпят мерките за опазване и възстановяване[46].

105. Според мен целите за съхраняване, дори поради самото си естество на „цели“, са предназначени за по-нататъшно прилагане, което трябва да бъде осигурено от компетентните органи. Практиката на Съда, в която се посочва, че определянето на териториите трябва да има задължителен характер[47], не може да се разбира като изискване, че такъв акт на определяне трябва да налага някакви конкретни активни задължения на трети лица. Въпреки това, както е обяснено от Германия, целите за съхраняване ограничават свободата на трети лица да предприемат частни действия, които са в противоречие с тези цели, и изискват от трети лица да търпят активни мерки, предприети за изпълнение на тези цели. След като целите за съхраняване бъдат

[45] Това е гарантирано от член 34 от Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Закон за защита на природата и опазване на ландшафта (Федерален закон за защита на природата) от 29 юли 2009 г. (BGBl. 2009 I, стр. 2542), в приложимата за целите на настоящото производство редакция (наричан по-нататък „BNatSchG“), който транспонира член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията в националното право.

[46] Това е гарантирано от член 65 от BNatSchG.

[47] Вж. в това отношение решения от 27 февруари 2003 г., Комисия/Белгия (C-415/01, EU:C:2003:118, т. 22), и от 14 октомври 2010 г., Комисия/Австрия (C-535/07, EU:C:2010:602, т. 64 и 65).

приложени чрез мерки, тези мерки могат да създадат конкретни задължения за трети лица (например забрана за влизане в определени части на гората), ако това е необходимо за постигане на целта, отразяваща благоприятното консервационно състояние.

106. В заключение считам, че Комисията не е доказала, че Германия не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, като не е определила целите за съхраняване в актове, които са задължителни за трети страни.

107. Въз основа на изложените по-горе съображения второто твърдение за нарушение на Комисията, че Германия е нарушила по общ и траен начин член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, като е определила цели за съхраняване, които не отговарят на правните изисквания на тази разпоредба, не може да бъде уважено [48].

V. Заключение

108. С оглед на гореизложените съображения и без да се засяга разглеждането на другите твърдения за нарушения, изтъкнати по това дело, предлагам на Съда:

— да установи, че Германия не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, като не е определила никакви цели за съхраняване за 88 от разглежданите 4 606 територии;

— да отхвърли в останалата му част второто твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията.

[48] Не е необходимо да се анализира дали неизпълнението на задълженията е общо и трайно, тъй като в настоящия случай не са установени отделни случаи на неизпълнение. Относно понятието за общо и трайно неизпълнение на задълженията вж. заключението ми по дело Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони) (C-444/21, EU:C:2023:90, т. 103—107).