Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

14 ноември 2024 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Околна среда — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Член 6, параграф 2 — Подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени зони на влошаването на състоянието на естествените местообитания — Типове местообитания 6510 (низинни сенокосни ливади) и 6520 (планински сенокосни ливади), защитени от мрежата „Натура 2000“ — Загубени площи — Липса на специално наблюдение на естествените местообитания — Общ и структурен пропуск — Член 4, параграф 1 — Предлагане от всяка държава членка на списък на територии, в който се посочват намиращите се в тях типове естествени местообитания и местни видове — Редовно актуализиране на информацията за тези територии“

По дело C-47/23

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 31 януари 2023 г.,

Европейска комисия, представлявана от C. Hermes и M. Noll-Ehlers,

ищец,

срещу

Федерална република Германия, представлявана от J. Möller и A. Hoesch,

ответник,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: K. Jürimäe, председател на втори състав, изпълняваща функцията на председател на трети състав, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от трети състав, N. Jääskinen и M. Gavalec (докладчик) и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: N. Emiliou,

секретар: N. Mundhenke, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 март 2024 г.,

* Език на производството: немски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 септември 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 В исковата си молба Европейската комисия моли Съда да установи, че:

– като общо и структурно е пропускала да вземе подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 (низинни сенокосни ливади) и 6520 (планински сенокосни ливади), защитени от мрежата „Натура 2000“ и посочени в приложение I към 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), 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“), в обозначените за целта територии, и

– като общо и структурно е пропускала да предава на Комисията актуализирани данни за типове местообитания 6510 и 6520, в обозначените за целта територии,

Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си съответно по член 6, параграф 2 и член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директивата за местообитанията

2 Член 1 от Директивата за местообитанията гласи:

„По смисъла на настоящата директива:

[…]

б) естествено местообитание означава сухоземни или акваториални области, обособени на базата на географски, абиотични и биотични особености, изцяло естествени или отчасти естествени;

в) типове естествени местообитания от интерес за Общността означава местообитанията, намиращи се на територията, определена в член 2, които:
   i) са застрашени от изчезване в техния естествен ареал;

   или
   ii) имат малък естествен ареал на разпространение вследствие на тяхното намаляване или поради ограничения си по същество ареал;

или

iii) представляват изразени примери на един или няколко от следващите девет биогеографски района: алпийски, атлантически, черноморски, бореален, континентален, макаронезийски, средиземноморски, панонски и степен.

Тези типове местообитания са изброени или могат да бъдат изброени в приложение I;

[…]

д) състояние на запазване на естествено местообитание означава съвкупността от въздействия върху естественото местообитание и характерните за него видове и които могат да повлияят дългосрочно на естественото му разпространение, структура и функции, както и на дългосрочното оцеляване на характерните видове в рамките на територията, посочена в член 2.

Състоянието на запазване на едно естествено местообитание се счита за „благоприятно“, ако:

– неговият естествен район на разпространение в рамките на територията, която тази област заема, е постоянен или се разширява,

и

– са налице необходимите структура и функции за дългосрочното му поддържане и предпоставките за по-нататъшното му съществуване в обозримо бъдеще,

и

– състоянието на запазване на характерните за него видове по смисъла на буква и) е благоприятно;

[…]

л) специална защитена зона означава територия от значение за Общността, определена от държавите членки чрез законова или административна разпоредба и/или договор, в която се провеждат мероприятията, необходими за опазване или възстановяване на благоприятно състояние на запазване на естествените местообитания и/или популации на видовете, за които тя е определена“.

3 Съгласно член 2, параграф 2 от тази директива:

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

4 Член 3, параграфи 1 и 2 от посочената директива предвижда:

„1. Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа, състояща се от територии, обхващащи естествените местообитания от приложение I, както и местообитанията на видовете от приложение II,

дава възможност за запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.

Мрежата „Натура 2000“ обхваща също така специални защитени зони, класифицирани от държавите членки в изпълнение на 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)].

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

5 Член 4 от същата директива гласи:

„1. Въз основа на критериите, установени в приложение III (етап 1), и съответната научна информация всяка държава членка представя списък на териториите, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания от приложение I и местни видове от приложение II, които обитават тези територии. При животинските видове, изискващи големи местообитания, тези територии отговарят на местата в естествената област на разпространение на тези видове, които притежават физическите и биологичните елементи от решаващо значение за техния живот и размножаване. За видовете водни животни, изискващи големи местообитания, такива райони се предлагат само ако може ясно да се разграничи такова място, което да притежава физическите и биологичните елементи от решаващо значение за живота и размножаването на тези видове. Където е подходящо, държавите членки предлагат и евентуалното осъвременяване на този списък в светлината на резултатите от надзора, посочен в член 11.

В срок от 3 години след нотифицирането на настоящата директива този списък се изпраща на Комисията заедно с информация за отделните територии. Тази информация включва картографско представяне на територията, нейното обозначение, географско положение, големина, както и данните, произтичащи от критериите, посочени в приложение III (етап 1), и се представя във формат, установен от Комисията, съгласно процедурата, установена в член 21.

2. Въз основа на установените в приложение III (етап 2) критерии и в рамките на девет от посочените в член 1, буква в), iii) биогеографски региони, както и в цялата територия, посочена в член 2, параграф 1, Комисията в съгласие с държавите членки съставя от списъците на държавите членки проектосписък на териториите от значение за Общността, в който се идентифицират територии с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече природни видове.

Държавите членки, при които териториите с едно или повече приоритетни естествени местообитания или с един или повече приоритетни видове заемат площ повече от 5 % от суверенната територия, могат в съгласие с Комисията да внесат предложение за по-гъвкаво прилагане на изложените в приложение III (етап 2) критерии за избор на всички територии от значение за Общността, намиращи се върху тяхната територия.

Списъкът на териториите, избрани като територии от значение за Общността, в който се идентифицират териториите с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече приоритетни видове, се приема от Комисията съгласно процедурата, установена в член 21.

3. Списъкът, посочен в параграф 2, се изготвя в срок шест години след публикуването на настоящата директива.

4. Ако дадена територия е приета като територия от значение за Общността съгласно процедурата на параграф 2, съответната държава членка я определя за специална защитена зона във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, като установява приоритетите според важността на тези територии за опазване или възстановяване в благоприятно консервационно състояние на тип естествено местообитание от приложение I или на вид от приложение II и за кохерентността на мрежата „Натура 2000“ и в светлината на застрашеността на тези територии от увреждане или унищожаване.

5. След включване на дадена територия в списъка, посочен в параграф 2, трета алинея, тя подлежи на разпоредбите на член 6, параграфи 2, 3 и 4“.

6 Съгласно член 6 от Директивата за местообитанията:

„1. 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.

2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.

3. Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територията и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

4. Ако даден план или проект трябва да бъде осъществен въпреки негативната оценка на въздействието върху територията поради наложителни причини от по-важен обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, и поради липсата на алтернативно решение, държавата членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000“. […]

[…]“.

7 Член 9 от тази директива предвижда:

„Комисията обсъжда периодично в съответствие с процедурата съгласно член 21 приноса на „Натура 2000“ за постигане на целите, посочени в членове 2 и 3. В този контекст може да бъде разглеждано декласифицирането на специална защитена зона в случаите, в които основание за това дава природното развитие, отбелязано като резултат от наблюдението, предвидено в член 11“.

8 Член 11 от посочената директива гласи:

„Държавите членки осъществяват наблюдение на нивото на запазване на посочените в член 2 естествени местообитания и видове, при което особено внимание се отделя на приоритетните естествени местообитания и приоритетните видове“.

9 Член 17 от същата директива гласи:

„1. Държавите членки изготвят доклад на всеки шест години след изтичане на предвидения в член 23 срок за провеждане на мерки съгласно настоящата директива. Този доклад съдържа по-специално информация относно консервационните мерки, посочени в член 6, параграф 1, както и оценка за въздействията на тези мерки върху статуса на съхранение на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II, както и най-важните резултати от контрола, посочен в член 11. Този доклад, изготвен в съответствие с формата, установен от комитета, се представя на Комисията и се прави достояние на обществеността.

2. Въз основа на докладите, посочени в параграф 1, Комисията изготвя обобщаващ доклад. Този доклад съдържа подходяща оценка на постигнатия напредък, по-специално по отношение на приноса на „Натура 2000“ за постигането на предвидените в член 3 цели. Частта от проекта на доклада, която засяга информация, предоставена от държава членка, се дава на органите на съответната държава членка за верифициране. След представяне на комитета окончателното издание на доклада се публикува от Комисията най-късно две години след представяне на докладите, посочени в параграф 1, и се изпраща на държавите членки, на Европейския парламент, на Съвета, на Икономическия и социален комитет.

3. Държавите членки могат да обозначат определените според настоящата директива територии чрез специално изработени от комитета табели на Общността“.

10 Сред типовете естествени местообитания от интерес за Общността, опазването на които изисква да бъдат определени специални защитени зони, упоменати в приложение I от Директивата за местообитанията, са по-специално „низинните сенокосни ливади“ (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*) и „планинските сенокосни ливади“, кодовете по „Натура 2000“ на които са съответно 6510 и 6520.

Решение за изпълнение 2011/484/ЕС

11 Съображение 4 от Решение за изпълнение 2011/484/ЕС на Комисията от 11 юли 2011 година относно формуляра за представяне на информация за зони по Натура 2000 (ОВ L 198, 2011 г., стр. 39) има следния текст:

„Съдържанието на стандартния формуляр за данни по Натура 2000 следва да се актуализира редовно въз основа на най-добрата налична информация за всеки район от мрежата, за да има Комисията възможност да изпълни координиращата си роля и съгласно член 9 от Директива 92/43/ЕИО да преглежда периодично приноса на Натура 2000 към постигането на целите, посочени в членове 2 и 3 от същата директива“.

Германското право

12 Съгласно член 3 („Компетентност, функции и правомощия, договорни споразумения, административно сътрудничество“) от Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Закон за защита на природата и опазване на ландшафта) от 29 юли 2009 г. (BGBl. 2009 I, стр. 2542, в приложимата му към спора редакция (наричан по-нататък „BNatSchG“):

„1. По смисъла на този закон компетентни органи за защита на природата и опазване на ландшафта са:

1. компетентните органи за защита на природата и опазване на ландшафта съгласно законодателството на провинцията (Land) или

2. Bundesamt für Naturschutz (Федерална служба за защита на природата) (BfN), доколкото този закон ѝ е предоставил такава компетентност.

2. Освен ако не е предвидено друго, компетентните органи за защита на природата и опазване на ландшафта следят за спазването на разпоредбите на този закон и на разпоредбите, приети въз основа на този закон, и след задължителна преценка взимат мерките, необходими в конкретния случай, за да гарантират спазването на тези разпоредби.

3. В случаите на мерки за защита на природата и опазване на ландшафта приоритетно трябва да се провери дали целта може с разумни усилия да бъде постигната и чрез договорни споразумения.

4. Компетентните органи са длъжни да възлагат прилагането на мерки за защита на природата и опазване на ландшафта, доколкото е възможно, на земеделски и горски стопанства, на организации, в които общини или сдружения на общини, земеделски стопанства и сдружения, чийто основен предмет на дейност е защитата на природата и опазването на ландшафта, са представени в еднаква степен (сдружения за опазване на ландшафта), на одобрени сдружения за защита на природата или на лица, отговарящи за национални паркове. Властнически правомощия не могат да бъдат прехвърляни.

[…]“.

13 Съгласно член 30 („Биотопи, защитени от закона“) от този закон:

„1. Някои части от природата и ландшафта, които имат особено значение като биотопи, са защитени от закона (общ принцип).

2. Забраняват се всякакви действия, които могат да доведат до унищожаване или значително влошаване на състоянието на следните биотопи:

[…]

7. низинни сенокосни ливади и планински сенокосни ливади по смисъла на приложение I към [Директивата за местообитанията], ливади — овощни градини, каменни тераси и стени от суха каменна зидария.

Забраните по изречение първо се прилагат и по отношение на други биотопи, защитени от закона на провинциите (Länder). […]

3. При поискване е възможно да се допусне изключение от забраните, посочени в член 30, параграф 2, при условие че влошаването може да бъде компенсирано.

[…]“.

14 Член 33 („Общи правила за защита“) от този закон предвижда в параграф 1:

„Забранява се всякакво изменение или обезпокояване, което може да доведе до значително влошаване на състоянието на елементи на територия по „Натура 2000“, които са от решаващо значение за консервационните цели или защитната цел. Компетентният орган за защита на природата и опазване на ландшафта може при условията по член 34, параграфи 3—5 да допусне изключения от забраната по изречение първо и от забраните по член 32, параграф 3“.

15 Член 34 („Оценка на въздействието и недопустимост на проекти; изключения“) от същия закон предвижда в параграф 1:

„Преди разрешаването или изпълнението на проект същият подлежи на оценка за въздействието му върху консервационните цели за територия от „Натура 2000“, когато поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти може да окаже значително влияние върху територията и не служи непосредствено за управлението ѝ. Когато дадена територия от „Натура 2000“ е защитена част от природата и ландшафта по смисъла на член 20, параграф 2, критериите за оценка на въздействието произтичат от целта за защита и приетите в тази насока разпоредби, в случай че съответните консервационни цели вече са били отчетени. Лицето, на което е възложен проектът, трябва да предостави документите, необходими за оценката на въздействието, както и за проверката дали са налице условията по параграфи 3—5“.

Досъдебната процедура

16 На 7 май 2018 г., след като установява въз основа на доклади, изготвени от Федерална република Германия съгласно член 17 от Директивата за местообитанията, влошаване на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520 в териториите в тази държава членка, където се намират въпросните местообитания, Комисията отправя искане в тази насока до германските власти.

17 След като разглежда отговора, даден от тази държава членка в писмо от 12 октомври 2018 г., на 26 юли 2019 г. Комисията ѝ изпраща официално уведомително писмо, което съдържа две твърдения за нарушение.

18 Първо, Комисията упреква Федерална република Германия в нарушение на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, тъй като тя системно не взимала подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520 в обозначените за целта територии. Основание за това твърдение за нарушение са загубата на площи на тези типове местообитания в териториите, където те се намират, липсата на адекватно наблюдение на тези територии, както и липсата на задължителни правни мерки срещу прекомерно наторяване и ранно косене в посочените територии.

19 Второ, Комисията упреква Федерална република Германия в нарушение на член 4, параграф 1, втора алинея от споменатата директива, тъй като тя системно не актуализирала стандартните формуляри за данни (наричани по-нататък „СФД“) за споменатите типове местообитания, предвидени в Решение за изпълнение 2011/484.

20 В писмо от 26 ноември 2019 г. тази държава членка оспорва двете твърдения за нарушение.

21 На 30 октомври 2020 г. Комисията изпраща мотивирано становище до Федерална република Германия, в което повтаря тези твърдения за нарушение.

22 С писмо от 30 декември 2020 г. тази държава членка отговаря на мотивираното становище, като посочва, че твърденията за неизпълнение на задължения са неоснователни.

23 Тъй като след направения анализ на този отговор счита, че Федерална република Германия не е приела мерките, които са необходими, за да изпълни задълженията си по член 4, параграф 1, втора алинея и член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, на 31 януари 2023 г. Комисията предявява иска по настоящото производство.

По иска

24 В подкрепа на иска си Комисията излага две твърдения за нарушение, като с едното твърди нарушение на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, а с второто — нарушение на член 4, параграф 1, втора алинея от тази директива.

25 Федерална република Германия моли искът за установяване на неизпълнение на задължения да бъде отхвърлен.

По допустимостта

26 Федерална република Германия твърди частична недопустимост на иска поради, от една страна, несъгласуваността между мотивираното становище и исковата молба, и от друга, неточността на исковата молба, що се отнася до упрека за наблюдение в недостатъчна степен.

По възражението за недопустимост, с което се твърди несъгласуваност между мотивираното становище и исковата молба

– *Доводи на страните*

27 Федерална република Германия припомня, че съгласно постоянната практика на Съда предметът на иска за установяване на неизпълнение на задължения се определя, в приложение на член 258 ДФЕС, с мотивираното становище на Комисията, поради което искът трябва да се основава на същите съображения и основания като това становище. В допълнение, съгласно член 127, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда в хода на производството не можело да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват върху правни или фактически обстоятелства, установени едва в производството.

28 Действително, в настоящия случай Комисията я упрекнала в исковата си молба за загубени площи при типове естествени местообитания 6510 и 6520, съответно в 596 и 88 територии „Натура 2000“, но се оказало, от една страна, че 99, и от друга, 2 от тези територии, не били упоменати в мотивираното становище. Ето защо първото твърдение за нарушение било недопустимо, доколкото се отнасяло до тези 101 територии, посочени за първи път в исковата молба.

29 Комисията иска възражението за недопустимост да бъде отхвърлено.

30 Тя подчертава, че формулировката в мотивираното становище съвпада с тази в исковата молба, с която тя упреква Федерална република Германия, че „общо и структурно е пропускала да вземе подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520 в обозначените за целта територии“.

31 По-нататък, тя уточнява, че съгласно постоянната практика на Съда в случай на системно и трайно неизпълнение на задължения има право да представи допълнителни доказателства, предназначени да подкрепят на етапа на производството пред Съда твърдението за общо и непрекъснато неизпълнение на задължения. Следователно фактът, че в исковата молба се говори за 101 територии, които не били посочени в мотивираното становище, не разширявал предмета на спора, а представлявал само допълнително доказателство за общата практика на Федерална република Германия, която нарушавала член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията и съществувала още към момента на мотивираното становище.

32 Накрая, Комисията отбелязва, че във всички случаи не е можела да спомене в мотивираното си становище 86-те територии, намиращи се във Freistaat Bayern (Свободна държава Бавария, Германия), защото към онзи момент плановете за управление, разкрили загубата на площи, все още не били на разположение.

33 В своята дуплика Федерална република Германия поддържа възражението си за недопустимост.

34 Тя посочва, че действително Комисията може да твърди общо и трайно неизпълнение на задължения, но все пак е длъжна да докаже наличието на твърдяното неизпълнение в отделни случаи, които са представителни за практиката на съответната държава членка. Поради това, и тъй като по-нататък тази държава членка следвало да оспори изложените от Комисията данни, наистина Комисията можела след приключването на досъдебната процедура да допълни твърдението за нарушение с други примери, но било недопустимо в крайна сметка да изходи без видими съображения от съвкупност от примери, съставена по различен начин. Именно такъв бил случаят по настоящото дело, защото в исковата си молба Комисията не само посочила допълнителни територии, но и заменила някои от териториите, посочени в мотивираното становище, с други територии, свидетелство за което бил фактът, че общият брой територии в исковата молба по същество е останал същият като този в мотивираното становище.

35 Накрая, Федерална република Германия отхвърля довода на Комисията, че към датата на мотивираното становище все още не е имало налична информация за 86-те баварски територии. Всъщност към тази дата за 83 от тях още от месеци можело да се прави справка в интернет, а за последните 3 информацията била качена на 21 октомври 2020 г., т.е. преди въпросната дата.

– *Съображения на Съда*

36 Видно от постоянната съдебна практика, доколкото целта на иска е да се констатира общо нарушение на разпоредбите на дадена директива, следствие по-специално от системната и трайна търпимост от националните власти на положения, които са в разрез с тези разпоредби, представянето от Комисията на допълнителни доказателства, предназначени да подкрепят на етапа на производството пред Съда твърдението за общо и трайно неизпълнение на задължения, по принцип не може да бъде изключено (вж. в този смисъл решения от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия (C-494/01, EU:C:2005:250, т. 37, и от 4 март 2021 г., Комисия/Обединено кралство (Пределно допустими стойности — NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, т. 80).

37 Във връзка с това следва да се припомни също, че в съответствие с постоянната съдебна практика Комисията може да уточни първоначалните си твърдения за нарушение в исковата си молба, но при условие че не променя предмета на спора. Всъщност с представянето на нови данни, предназначени да онагледят твърденията, които са описани в мотивираното ѝ становище, за общо нарушение на разпоредбите на процесната директива, Комисията не променя предмета на спора (вж. в този смисъл решения от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия, C-494/01, EU:C:2005:250, т. 38, и от 4 март 2021 г., Комисия/Обединено кралство (Пределно допустими стойности — NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, т. 81).

38 В настоящия случай за страните е безспорно, че в исковата си молба Комисията упреква Федерална република Германия за загуба на площи при типове естествени местообитания 6510 и 6520, съответно в общо 596 и 88 територии, но 99 и 2 от тези територии не са споменати в мотивираното становище.

39 Федерална република Германия обаче не спори, че констатациите за влошаване на състоянието, направени от Комисията досежно тези 101 територии, са от същия порядък като изложените в мотивираното становище в подкрепа на твърдението за общо и структурно нарушение, в каквото е упреквана тази държава членка. Ето защо обстоятелството, че въпросните територии не са били упоменати в мотивираното становище, при все че в интернет е можело да се направи справка с информацията за някои от тях още преди да бъде издадено мотивираното становище, не е пречка за възможността на Комисията да се позовава на тези територии в подкрепа на исковата си молба, за да онагледи наличието на общо нарушение, в извършването на което тази институция упреква посочената държава членка. Всъщност с тези си действия Комисията, в съответствие с припомнената в точки 36 и 37 от настоящото решение съдебна практика, не е променила предмета на спора, а просто е уточнила първоначалните си твърдения за нарушение, като е представила допълнителни доказателства, за да онагледи твърдението си за общо и структурно нарушение, което е изложила в мотивираното становище.

40 Ето защо възражението за недопустимост, с което се твърди несъгласуваност между мотивираното становище и исковата молба, трябва да бъде отхвърлено.

По възражението за недопустимост, с което се твърди неточност на исковата молба, що се отнася до упрека за наблюдение в недостатъчна степен

– *Доводи на страните*

41 Федерална република Германия припомня, че съгласно постоянната практика на Съда целта на досъдебната процедура е да предостави възможност на съответната държава членка, от една страна, да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, а от друга — пълноценно да изтъкне защитните си доводи срещу твърденията за нарушение, изложени от Комисията. Освен това мотивираното становище трябвало да съдържа подробно и последователно изложение на съображенията, довели Комисията до убеждението, че заинтересованата държава членка не е изпълнила някое от възложените ѝ задължения.

42 Всъщност в настоящия случай Комисията я упреквала, че не е осигурила „подходящо“ наблюдение по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията на типове местообитания 6510 и 6520, но нито от исковата молба, нито от мотивираното становище било видно какви конкретни изисквания извежда Комисията от задължението за наблюдение, що се отнася до териториите с тези местообитания. Ето защо по мнение на тази държава членка не било ясно какво тя трябва да направи, за да поправи твърдяното нарушение, и в частност дали Комисията смята, че тя трябва да предприеме мерки за наблюдение, специфични за всяка засегната защитена зона, или е на мнение, че такива мерки са налице, но са привеждани в действие или твърде рядко, или твърде повърхностно. В допълнение и по същото съображение, неточността в исковата молба правела невъзможна защитата в настоящото производство за неизпълнение на задължения.

43 Поради това първото твърдение за нарушение било недопустимо, тъй като му липсвала конкретика в тази насока.

44 В репликата си Комисията моли възражението за недопустимост да бъде отхвърлено.

45 Според нея Федерална република Германия неправилно твърди неточност при първото твърдение за нарушение. Тя счита, че както в досъдебната процедура, така и в исковата молба ясно е посочила какви правни изисквания относно наблюдението произтичат от член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

46 Тази институция припомня, че е упоменала, че „подходящите мерки“ по смисъла на тази разпоредба трябва да включват редовно наблюдение на териториите от „Натура 2000“, които са изложени на силен натиск и заплахи и състоянието на запазване на които се развива в неблагоприятна посока, какъвто бил случаят с типове местообитания 6510 и 6520 в Германия, като уточнила, че държавите членки трябва да съобразяват честотата и особеностите на това наблюдение със състоянието на запазване и тенденциите, наблюдавани при типовете местообитания, които се намират на територията на страната.

47 Комисията добавя, че както посочила недвусмислено в исковата молба, имало правно задължение за редовно наблюдение, съобразено с особеностите на съответните територии, във всички случаи поне веднъж на дванадесет години. Тя обаче подчертава, че в настоящия случай с оглед на фактическите данни, съобщени от Федерална република Германия относно наблюдението на националната територия на тази държава членка, чиято честота там може да достигне до дванадесет години, това наблюдение не е „подходящо“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията поради неблагоприятното състояние на типовете местообитания и на непрестанното му влошаване.

48 В дупликата си Федерална република Германия поддържа направеното възражение за недопустимост. Въпреки че според тази държава членка репликата на Комисията е дала възможност да се изясни, че първото твърдение за нарушение, изложено от нея, се отнася основно до недостатъчно честото наблюдение на териториите с типове местообитания 6510 и 6520, тя все пак отново изтъква, че естеството на твърдението за нарушение не следва ясно нито от мотивираното становище, нито от исковата молба.

– *Съображения на Съда*

49 Като начало следва да се отбележи, че настоящото възражение за недопустимост, направено от Федерална република Германия, не се отнася до довода на Комисията, че съществената загуба на площи при типове местообитания 6510 и 6520 в голям брой географски територии в Германия свидетелстват, че компетентните германски власти системно не изпълняват изискването за редовно наблюдение на състоянието на запазване на тези типове местообитания.

50 Всъщност самата Федерална република Германия твърди, че доводът на Комисията е свързан с въпроса дали наблюдението на типове местообитания 6510 и 6520, което се извършва в тази държава членка, отговаря на изискванията на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията и дали посочената държава членка е взела „подходящи мерки“ по смисъла на тази разпоредба, за да се избегне влошаване.

51 При това положение се налага изводът, че въпросът за обхвата и честотата, произтичащ от цитираната разпоредба, на която се позовава Федерална република Германия в подкрепа на твърдението си за недопустимост на довода на Комисията, следва да се обсъди при разглеждането на делото по същество и при преценката дали поведението на тази държава членка нарушава член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

52 Поради това второто възражение за недопустимост, направено от Федерална република Германия, също трябва да бъде отхвърлено.

53 Ето защо искът по настоящото производство за неизпълнение на задължения е изцяло допустим.

По същество

По първото твърдение за нарушение: на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията

– *Доводи на страните*

54 С първото твърдение за нарушение Комисията упреква Федерална република Германия, че като общо и структурно е пропускала да вземе подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520 в специалните защитени зони на нейна територия, тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

55 Според Комисията неизпълнението от страна на тази държава членка на задължения, което се състои в неприемането на такива подходящи мерки, се доказва от съществената загуба на площи при тези типове местообитания в посочените зони, от липсата на специално наблюдение на териториите, в които се намират споменатите типове местообитания, и от липсата на задължителни правни мерки срещу прекомерно наторяване и ранно косене в посочените зони.

56 Първо, досежно съществената загуба на площи при типове местообитания 6510 и 6520 в специалните защитени зони Комисията посочва, че BfN констатира в доклада си Grünland-Report от 2014 г. (доклад от 2014 г. за ливадите) значителен спад на площи и на качество, както и влошаване на състоянието на тези два типа местообитания, считано от 2007 г. Освен това изпратените от Федерална република Германия доклади съгласно член 17 от Директивата за местообитанията за периодите 2001—2006 г., 2007—2012 г. и 2013—2018 г. също потвърждавали наличието на такова влошаване.

57 Комисията изяснява, че е извършила сравнителен анализ на данните, изпратени от германските власти в СФД за 2006 г., и на последващите данни, т.е. данните от най-новите налични СФД и от плановете за управление за различните специални защитени зони. От този анализ било видно, че в 596 от 2 027 територии, в които се намира тип местообитание 6510, и в 88 от 295 територии, в които се намира тип местообитание 6520, е налице съществена загуба на площи на тези типове местообитания. По-конкретно, във въпросните територии 49,52 % от площта на тип местообитание 6510 и 51,07 % от площта на тип местообитание 6520 била загубена.

58 Комисията добавя, че този голям брой територии е разпределен из цяла Федерална република Германия, което било израз на общо и структурно развитие. Обратно на поддържаното от тази държава членка, не била необходима обща оценка на всички територии с тези типове местообитания, защото влошаването на състоянието в някои специални защитени зони не можело да се компенсира с подобряване в други от тези зони.

59 Освен това тази институция отбелязва, че Федерална република Германия признава за част от загубените площи, а именно за 977,44 хектара за тип местообитание 6510 и 110,49 хектара за тип местообитание 6520.

60 Комисията отхвърля довода на тази държава членка, че част от установените загубени площи не са „реални“, а са следствие от неправилното обозначаване на някои територии като „специални защитени зони“ и от грешки в оценката, каквито били допуснати за 2006 г. при първоначалното изчисляване на обхвата на съответните територии и типове местообитания. Тази институция не е съгласна, че тези твърдени грешки дават основание за намаляване с 6 476,61 хектара за 347 територии, в които се намира тип местообитание 6510, и с 1 322,16 хектара за 75 територии, в които се намира тип местообитание 6520, като същевременно счита, че за извършването на сравнителния си анализ е имала право да изходи от данните, предоставени от Федерална република Германия в СФД за 2006 г. и следващите години.

61 Според Комисията във всички случаи установените от нея загубени площи са твърде големи, за да са резултат просто от грешка, защото при над 50 % от проверените от нея територии между 60 и 100 % от площта на процесните типове местообитания била загубена през периода 2006—2017 г.

62 Второ, Комисията изтъква, че влошаването на състоянието на териториите, в които се намират типове местообитания 6510 и 6520 в Германия, се дължи по-специално на системното неизвършване от германските власти на адекватен и редовен контрол върху тези територии. Тя изтъква, че честотата, с която трябва да се извършва контрол, зависи от състоянието на запазване и от тенденциите, наблюдавани при съответния тип местообитание, и че държавата членка, чиито власти не извършват редовен и специален контрол върху специалните защитени зони, със сигурност не изпълнява задълженията си по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

63 Тази институция добавя, че в много от провинциите (Länder) на Федерална република Германия не е направено точно картографиране, което да даде възможност да се определи доколко е влошено състоянието на типовете местообитания в дадена защитена зона, или най-малкото цикълът на картографиране бил твърде дълъг. Освен това в множество случаи контролът от компетентните германски власти се извършвал само на извадков принцип или по повод на определено събитие.

64 Трето, според Комисията влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520 в Германия се дължи и на факта, че тази държава членка не е приела задължителни правни мерки, за да защити специалните защитени зони срещу прекомерно наторяване и ранно косене. Тя подчертава, че Федерална република Германия предпочита подход на договорна основа, който не е обвързващ в достатъчна степен и който следователно не е в състояние да предотврати прекомерното наторяване и ранното косене.

65 По мнение на тази институция препоръките, необвързващите планове за управление и споразуменията за договорна защита на природата няма как да допълват ефикасно режима на защита на специалните защитени зони, защото са само доброволни и представляват просто стимул за земеделците.

66 От своя страна Федерална република Германия иска първото твърдение за нарушение да бъде отхвърлено, като поддържа, че е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

67 Първо, тази държава членка изтъква, че Комисията не може въз основа на обща оценка на териториите, в които се намират типове местообитания 6510 и 6520 в Германия, да заключи, че загубените площи със споменатите типове местообитания на тези територии са такива, че доказват наличието на системно и трайно неизпълнение на тази разпоредба.

68 Според Федерална република Германия Комисията е съсредоточила сравнителния си анализ върху ограничен брой територии, площта на които е сравнително малка, без да отчете увеличилата се площ при други територии.

69 Ако била извършила обща оценка на всички територии, в които се намират типове местообитания 6510 и 6520, обявени от Федерална република Германия в СФД от 2006 г. нататък (т. е. 2 183 територии, в които се намира тип местообитание 6510, с общо около 85 000 хектара, и 330 територии, в които се намира тип местообитание 6520, с общо над 12 000 хектара), посочената институция щяла да констатира загубена площ от само 4,27 % при тип местообитание 6520 и дори щяла да отбележи увеличаването на площта при тип местообитание 6510 с 5,22 %.

70 Тази държава членка добавя, че в СФД за 2006 г. били допуснати грешки при изчисляването и неправилни научни допускания, които били отстранени впоследствие. Тези грешки отчасти обяснявали намаляването от 2006 г. нататък на площта, регистрирана за типове местообитания 6510 и 6520.

71 Федерална република Германия припомня, че Комисията я упреква за загубени площи в размер на 18 717,14 хектара за тип местообитание 6510 и на 1 890,35 хектара за тип местообитание 6520 в подбраните от нея специални защитени зони, докато загубените площи съответно били само 977,44 хектара и 110,49 хектара. Следователно тази загубена площ съответствала в споменатите зони само на около 5,4 % и 6,2 % от общата площ на посочените типове местообитания.

72 Федерална република Германия уточнява, че ако се отчетат единствено подбраните от Комисията територии и се предположи, че в тези територии цялата липсваща площ при типове местообитания 6510 и 6520, за която няма сигурно обяснение, реално се дължи на спад на площта на тези типове местообитания, обемът на тези загубени площи щял да бъде около 11 000 хектара за тип местообитание 6510 и около 360 хектара за тип местообитание 6520.

73 Тази държава членка твърди също, че докладът от 2014 г. за ливадите и докладите, представени съгласно член 17 от Директивата за местообитанията за периодите 2001—2006 г., 2007—2012 г. и 2013—2018 г. действително потвърждавал, че при тези типове местообитания е налице известна загубена площ, но така установената загуба не била достатъчно съществена, за да докаже, че е извършено системно и трайно неизпълнение.

74 Второ, според Федерална република Германия член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията нито съдържал обвързващо изискване относно задължението за наблюдение, възложено на държавите членки, нито конкретизирал особените мерки, които трябва да бъдат взети от тях в тази насока, поради което държавите членки имали свобода на преценка, когато определят условията за наблюдение.

75 Федерална република Германия счита, че наблюдението, предвидено в член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, е достатъчно, ако позволява да се идентифицират мерките, които трябва да бъдат взети в различните специални защитени зони, за да се предотврати ефикасно влошаването на състоянието на типовете местообитания.

76 Тази държава членка изтъква, че наблюдава по подходящ начин териториите с типове местообитания 6510 и 6520, като поради федералната структура на държавата съществуват различия между отделните провинции (Länder).

77 Според Федерална република Германия Комисията не е доказала, че друга форма на наблюдение е можела да предотврати твърдяната загуба на площи.

78 Трето, тази държава членка припомня, че изразът „подходящи мерки“ в член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията предоставя на държавите членки свобода на преценка при транспонирането на национално равнище на тази директива, че превантивните мерки трябва да се смятат за подходящи и че държавите членки имат свободата да решат как да приложат превантивните мерки, като нямало императивни забрани.

79 По нейно мнение оставянето под угар на площите поради отказа от използване също представлявало фактор в тежест на типове местообитания 6510 и 6520, на който трябвало да се противодейства с приемането на подходящи мерки.

80 Федерална република Германия отбелязва, че от член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията не следва задължение за приемане на мерки, които да налагат забрана за косене през определени периоди от годината и да предписват максимални стойности във връзка с наторяването. В допълнение, трудно било да се предвиди с точност моментът, в който трябва да се извърши първото косене и да се определи дали и доколко е допустимо или дори евентуално, необходимо, да се наторява.

81 Тази държава членка подчертава, че Комисията нито е посочила защо нормативните разпоредби са по-ефикасни от договорната защита на природата, нито е доказала, че националните мерки, взети в Германия за предотвратяване на прекомерното наторяване и на ранното косене в териториите, в които има типове местообитания 6510 и 6520, са неподходящи. В допълнение, Комисията не обяснила с какво нормативните разпоредби относно наторяването и относно косенето са щели да предотвратят твърдяната от нея загуба на площи.

82 Накрая, според тази държава членка договорната защита на природата е по-целесъобразна с оглед на проактивното начало на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, отколкото налагането на начин на използване чрез нормативни разпоредби. Въпреки че не можел да гарантира, че изобщо няма да настъпи влошаване на състоянието, такъв подход на договорна основа като цяло бил ефикасен и водел до редовно проследяване.

– *Съображения на Съда*

83 Най-напред е уместно да се припомни, че член 6 от Директивата за местообитанията налага на държавите членки поредица задължения и специфични процедури, които имат за цел, видно от член 2, параграф 2 от тази директива, да запазят или евентуално да възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания, и по-конкретно на специалните защитени зони (решение от 12 април 2018 г., People Over Wind и Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, т. 23).

84 Член 6 от Директивата за местообитанията разпределя изброените в тази разпоредба мерки в три категории, а именно консервационни, превантивни и компенсаторни мерки, предвидени съответно в член 6, параграфи 1, 2 и 4. В този смисъл целта на мерките, упоменати в член 6, параграф 2, е да се защитят териториите от влошаване на състоянието им (вж. в този смисъл решение от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони), C-444/21, EU:C:2023:524, т. 147 и 148 и цитираната съдебна практика).

85 Така съгласно член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени зони на влошаването на състоянието на естествените местообитания и на местообитанията на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени зоните, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на тази директива.

86 Тази разпоредба възлага на държавите членки общо задължение да вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени зони на влошаването на състоянието на местообитанията и значителното обезпокояване на видовете, за които са определени тези зони (решение от 24 юни 2021 г., Комисия/Испания (Влошаване на състоянието на природната зона Доняна), C-559/19, EU:C:2021:512, т. 153 и цитираната съдебна практика).

87 За да докаже нарушение на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, не е нужно Комисията да установява наличието на причинно-следствена връзка между действието или бездействието на съответната държава членка и влошаването на състоянието или значителното обезпокояване на съответните местообитания или видове. Всъщност е достатъчно тази институция да докаже, че има вероятност или опасност това действие или бездействие да доведе до влошаване на състоянието или значително обезпокояване за тези местообитания или видове (решение от 24 юни 2021 г., Комисия/Испания (Влошаване на състоянието на природната зона Доняна), C-559/19, EU:C:2021:512, т. 155 и цитираната съдебна практика).

88 По-нататък, следва да се отбележи, че — без да се засяга задължението на Комисията да изпълни, и в единия, и в другия случай, задълженията си във връзка с тежестта на доказване, която носи — a priori нищо не пречи тя едновременно да цели установяването на неизпълнение на разпоредби от тази директива поради поведението на органите на държавата членка във връзка с конкретни положения, определени по конкретен начин, и установяването на неизпълнение на посочените разпоредби поради обстоятелството, че тези органи са възприели обща практика, която им противоречи, като посочените конкретни положения евентуално представляват пример за тази практика (решение от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони), C-444/21, EU:C:2023:524, т. 165 и цитираната съдебна практика).

89 Когато Комисията е представила достатъчно доказателства, от които е видно, че органите на държава членка са възприели трайна и повтаряща се практика, която е в противоречие с разпоредбите на директива, държавата членка е длъжна да оспори подробно и по същество така предоставените данни и произтичащите от тях последици (решение от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони), C-444/21, EU:C:2023:524, т. 166 и цитираната съдебна практика).

90 В същото време, предвид задължението ѝ да докаже твърдяното неизпълнение, Комисията не може под претекст, че упреква съответната държава членка в общо и трайно неизпълнение на задълженията на последната съгласно правото на Съюза, да се освободи от задължението да докаже твърдяното неизпълнение въз основа на конкретни обстоятелства, свидетелстващи за нарушение на конкретните посочени от нея разпоредби, и да се позове само на презумпции или на схематични причинно-следствени връзки (решение от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони), C-444/21, EU:C:2023:524, т. 167 и цитираната съдебна практика).

91 Освен това Комисията може да поиска от Съда да установи неизпълнение, изразяващо се в непостигане на резултата, преследван с директива (вж. в този смисъл решения от 10 април 2003 г., Комисия/Германия, C-20/01 и C-28/01, EU:C:2003:220, т. 30, и от 5 септември 2019 г., Комисия/Италия (Бактерия *Xylella fastidiosa*) C-443/18, EU:C:2019:676, т. 77).

92 Накрая, следва да се отбележи, че действително член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията въвежда общо задължение, насочено към приемането на подходящи защитни мерки, по-специално за да се предотврати влошаването на състоянието на местообитанията, но не предвижда конкретни мерки, които държавите членки да са длъжни да приемат, и следователно им оставя свобода на преценка при прилагането на тази разпоредба (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2016 г., Grüne Liga Sachsen и др. (C-399/14, EU:C:2016:10, т. 36, 37 и 40).

93 От тези предварителни бележки следва, че Комисията, която единствена има компетентността да провери дали е целесъобразно да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 258 ДФЕС, може да предяви пред Съда иск той да установи наличието на системно и трайно неизпълнение от държава членка, което се състои в неизпълнението на общото ѝ задължение да вземе подходящи мерки, в съответствие с член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, за да се предотврати влошаването на състоянието на естествените местообитания в специалните защитени зони. Когато Комисията упреква тази държава членка в такова системно и трайно неизпълнение, като доказва съществуването на вероятност или на опасност невземането на такива мерки да доведе до влошаване на състоянието на въпросните естествени местообитания и като излага конкретни случаи, които онагледяват това неизпълнение, същата държава членка следва да оспори изтъкнатите от Комисията аспекти от фактическа и от правна страна, за да отхвърли такава твърдяна последица.

94 В настоящия случай Комисията поддържа, че като общо и структурно е пропускала да вземе подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520 в обозначените за тях специални защитени зони, Федерална република Германия не е изпълнила задължението си по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията. Според Комисията наличието на това нарушение било доказано от съществената загуба на площи при тези типове местообитания в териториите,

в които те се намират, която от своя страна се дължала на липсата на специално наблюдение на тези територии и на невземането на задължителни правни мерки срещу прекомерното наторяване и ранното косене в посочените територии.

95 На първо място, досежно твърдението за влошаване на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520, по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, поради съществената загуба на площи при тези типове местообитания в специалните защитени зони в Германия, Съдът вече е уточнил, че след като целта на тази разпоредба е да се защитят териториите от евентуално влошаване на състоянието, за прилагането ѝ може да е необходимо да се вземат както мерки за предотвратяване на предизвиканите от човека външни посегателства и обезпокоявания, така и мерки за противодействие на естествените промени, които могат да влошат състоянието на запазване на естествените местообитания в специалните защитени зони (вж. в този смисъл решение от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони), C-444/21, EU:C:2023:524, т. 148 и 149 и цитираната съдебна практика).

96 В допълнение, доколкото член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията се прилага към териториите, а държавите членки са длъжни да предотвратяват влошаването на състоянието на естествените местообитания във всяка територия, в която има значително наличие на такива местообитания, установеното в дадена територия влошаване на състоянието няма как да се компенсира с подобряване в други територии.

97 Ето защо, за да се прецени дали Федерална република Германия е нарушила общо и структурно член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, следва да се провери дали Комисията е доказала, че в значителен брой представителни за тази държава членка територии е налице съществена загуба на площи при типове местообитания 6510 и 6520, както и че е вероятно влошаването на състоянието на тези типове местообитания да е предизвикано от пропуска на въпросната държава членка да вземе подходящи мерки.

98 Най-напред, що се отнася до загубата на площи при типове местообитания 6510 и 6520 в Германия, според Комисията от анализа, извършен за целите на иска по настоящото производство въз основа на сравнение между данните, изпратени от Германия в СФД за 2006 г., и най-новите налични данни от СФД и плановете за управление на различните зони, е видна съществена загуба на площ в 596 от 2 027 територии, в които има тип местообитание 6510, и в 88 от 295 територии, в които има тип местообитание 6520, като в тези територии загубата е в размер на 49,52 % от площта при тип местообитание 6510 и 51,07 % от площта при тип местообитание 6520. Според тази институция от големия брой територии, в които е констатиран съществен спад на площта, и от географското разпределение на съответните територии в цяла Германия, става ясно, че е налице общо и структурно развитие.

99 За да оспори тази оценка, Федерална република Германия поддържа, че при преценката на промените в площта Комисията неправилно е изходила от данните, съдържащи се в СФД за 2006 г. относно тези типове местообитания, поради допуснатите в тях грешки. Следва обаче да се отбележи, че дори след като тези грешки са били отстранени, загуба на площи е налице в 81 територии, в които има тип местообитание 6510, и в 15 територии, в които има тип местообитание 6520.

100 Също така посочената държава членка изтъква, че съгласно СФД, изпращани от 2006 г. нататък, тип местообитание 6510 обхваща общо около 85 000 хектара, а тип местообитание 6520 — общо около 12 000 хектара, докато в отчетените от Комисията територии тази

институция посочила загуба на площи от 18 717,14 хектара за тип местообитание 6510 и от 1 890,35 хектара за тип местообитание 6520. Според същата държава членка загубените площи в тези територии обаче в действителност са само 977,44 хектара, респ. 110,49 хектара.

101 Уместно е да се отбележи още, че Федерална република Германия признава, че по отношение на някои от отчетените от Комисията територии не е в състояние да представи обосновка или обяснение за загубените площи в размер на около 11 000 хектара за тип местообитание 6510 и около 360 хектара за тип местообитание 6520.

102 Данните в приложение B.4 към писмената защита на тази държава членка потвърждават това, тъй като — както изтъква генералният адвокат в точка 73 от заключението си — са насока, че тези „необясними загуби“ представляват най-малко 9 853,38 хектара в над 200 територии с тип местообитание 6510 и най-малко 249,78 хектара в 24 територии с тип местообитание 6520.

103 С оглед на тези обстоятелства се налага изводът, че Комисията е доказала наличието на съществени загубени площи при типове местообитания 6510 и 6520 в голям брой територии във Федерална република Германия.

104 По-нататък, колкото до въпроса дали споменатите загубени площи са представителни за тази държава членка, достатъчно е да се посочи, че процесните територии се намират, що се отнася до тип местообитание 6510, в десет провинции (Länder), а що се отнася до тип местообитание 6520, в пет провинции (Länder) на тази държава членка, която се състои от шестнадесет провинции, сред които три града — Берлин, Бремен и Хамбург, които имат статуса на провинция (Land).

105 Накрая, следва да се приеме за установено, че Комисията е доказала в достатъчна степен вероятността това влошаване на състоянието на типовете местообитания да е предизвикано от невземането на подходящи мерки, за да се предотврати такова влошаване на състоянието, и че Федерална република Германия не е представила никакви данни, годни да изключат тази вероятност.

106 На второ място, досежно довода на Комисията, че липсата на специално наблюдение в специалните защитени зони, обозначени за типове местообитания 6510 и 6520 в Германия, е допринесла за влошаването на състоянието на тези типове местообитания, е уместно да се припомни, че видно от точки 92 и 93 от настоящото решение, член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, който въвежда общо задължение за предотвратяване на влошаването на състоянието на естествените местообитания, оставя на всяка държава членка свободата да прецени как да го прилага, и в частност, че когато Комисията упреква държава членка в системно и трайно неизпълнение на това задължение, като доказва вероятността бездействието на тази държава членка да доведе до влошаване на състоянието на въпросните естествени местообитания, последната следва да оспори изложените от Комисията обстоятелства от правна и фактическа страна.

107 В настоящия случай, от една страна, след като доказва наличието на съществени загубени площи при типове местообитания 6510 и 6520 в голям брой географски територии във Федерална република Германия, Комисията изтъква, че тази загуба е белег, че компетентните власти на същата държава членка системно не извършват редовно наблюдение на състоянието на запазване на тези типове местообитания.

108 Като се има предвид, че с оглед на обясненията на Комисията е правдоподобно да се приеме, че такова недостатъчно наблюдение от страна на тези власти е допринесло за влошаването на състоянието на споменатите типове местообитания в териториите, в които те се намират, и тенденцията във връзка със състоянието на запазване на които е негативна, Федерална република Германия е длъжна да представи данни, годни да докажат, че не е налице пропуск от нейна страна, що се отнася до специалното наблюдение на тези територии.

109 От друга страна, по отношение на отправения от Комисията упрек за липса на специални мерки за наблюдение, Федерална република Германия прави общо представяне на системата за наблюдение както на федерално равнище, така и на равнище провинции (Länder), и представяне на някои специални мерки за наблюдение, които могат да бъдат прилагани на същите равнища. Тя счита, че извършва подходящо наблюдение на типове местообитания 6510 и 6520 в Германия. Налага се обаче изводът, че в този контекст посочената държава членка само частично опровергава твърденията на Комисията, че в някои провинции (Länder) не е направено точно картографиране на териториите, в които се намират тези типове местообитания, или че цикълът на картографиране е твърде дълъг, или пък че контролът върху състоянието на въпросните типове местообитания не се извършва или се извършва само на извадков принцип или по повод на определено събитие.

110 Оттук се налага изводът, че прилаганите в Германия мерки за наблюдение не са достатъчно конкретни за съответните територии, редовни и последователни, за да се счита, че това наблюдение е подходящо по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

111 На трето място, досежно довода на Комисията, че влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520 в Германия е следствие и от факта, че тази държава не е приела задължителни правни мерки, за да защити специалните защитени зони срещу прекомерно наторяване и ранно косене, и вместо това предпочита споразумения за договорна защита, препоръки и необвързващи планове за управление, трябва да се посочи, че за страните е безспорно, че прекомерното наторяване и ранното косене на териториите, в които се намират тези типове местообитания, водят до влошаване на състоянието им, докато член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията задължава държавите членки да вземат мерки за предотвратяване на такова влошаване на състоянието.

112 Федерална република Германия изтъква по отношение на естеството на тези мерки, като се позовава на точка 63 от решение от 14 октомври 2010 г., Комисия/Австрия (C-535/07, EU:C:2010:602), че не е видно, че постигането на тази цел непременно налага издаването на конкретни забрани, както и че въпросната цел може да се постигне със споразумения за защита, които обвързват лицата, управляващи съответните територии, както и с препоръки и необвързващи планове.

113 В тази насока Съдът е постановил, че равнището на защита, предвидено в член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, трябва по-специално да се определи с оглед на целите за опазване на съответната територия (решение от 12 септември 2024 г., Elliniki Ornithologiki Etaireia и др., C-66/23, EU:C:2024:733, т. 43).

114 Тъй като целта за защита на териториите, обхванати от тази разпоредба, е както бе припомнено в точка 84 от настоящото решение, да се защитят тези територии от влошаване на състоянието им, поради липсата на императивна правна норма, забраняваща

прекомерното наторяване и ранното косене в териториите с типове местообитания 6510 и 6520, Федерална република Германия не изпълнява изискванията по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

115 В допълнение, наистина тази държава членка се позовава на съществуването на споразумения за защита, които обвързват лицата, управляващи споменатите територии, но не е доказала, че тези споразумения имат ефекта на императивна правна норма, която забранява прекомерното наторяване и ранното косене в същите територии.

116 Поради това, като не е взела задължителни правни мерки за защита срещу прекомерното наторяване и ранното косене в териториите, в които има типове местообитания 6510 и 6520, Федерална република Германия е нарушила член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

117 При това положение се налага изводът, че като общо и структурно е пропускала да вземе подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520, защитени от мрежата „Натура“ 2000 и посочени в приложение I към Директивата за местообитанията, в обозначените за целта територии, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 2 от тази директива.

По второто твърдение за нарушение: на член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията

– *Доводи на страните*

118 С второто твърдение за нарушение Комисията упреква Федерална република Германия, че като общо и структурно е пропускала да ѝ предава актуализирани данни за териториите, в които има типове местообитания 6510 и 6520, тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията.

119 Тя отбелязва че в 202 от 596 територии с тип местообитание 6510 и в 14 от 88 територии с тип местообитание 6520 последните СФД не са били актуални, защото не съдържали реалните констатации за площта на тези типове местообитания. Тъй като били засегнати десет от шестнадесетте провинции (Länder) на Федерална република Германия, налице бил системен пропуск при актуализирането на СФД.

120 Според Комисията, независимо от факта че член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията не налага изрично на държавите членки редовно да предоставят актуализирани данни за площта на всяка специална защитена зона, това задължение за актуализиране произтичало от систематичното и телеологичното тълкуване на тази разпоредба.

121 Комисията уточнява, че се нуждае от тези данни, за да гарантира спазването на целите за запазване, залегнали в член 2 от Директивата за местообитанията. Освен това тя припомня, че съгласно член 9 от цитираната директива е длъжна периодично да обсъжда приноса на „Натура 2000“ за постигането на целите, посочени в членове 2 и 3 от тази директива.

122 Важността да се предоставят такива редовно актуализирани данни личала и от член 17 от същата директива, който задължава държавите членки на всеки шест години да изготвят доклад, в който да посочат подробно предприетите мерки и подобренията, направени за всяка територия.

123 Комисията подчертава, че тълкуването на член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията в смисъл, че тази разпоредба предвижда изискване само за „първо“ предаване на данните, не би могло да гарантира в достатъчна степен постигането на целите за опазване, защото специалните защитени зони и типовете местообитания били непрекъснато подложени на промени.

124 Комисията добавя, че в Решение за изпълнение 2011/484 е определила действащите понастоящем СФД за предаването на данни относно територииите от Натура 2000 и че задължението за редовно актуализиране се изяснява в съображение 4 от това решение за изпълнение, където се посочва, че „[с]ъдържанието на стандартния формуляр за данни по Натура 2000 следва да се актуализира редовно въз основа на най-добрата налична информация за всеки район от мрежата, за да има Комисията възможност да изпълни координиращата си роля“.

125 Накрая, Комисията отбелязва, че повечето държави членки признават необходимостта от непрекъснато актуализиране на СФД и ѝ изпращат годишно актуализирани данни.

126 Федерална република Германия иска твърдението за нарушение да бъде отхвърлено.

127 Според нея член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията съдържа задължение за държавите членки еднократно да ѝ съобщят подробна информация за територииите от значение за Общността, но не и задължение за актуализирането на тези данни.

128 В допълнение, систематичното тълкуване потвърждавало това граматическо тълкуване, защото член 4 се отнасял до процедурата за обявяване на територииите и до съставянето на списъците на територииите от значение за Общността, а не до последващия обмен на информация с Комисията, който впрочем бил уреден от разпоредбите в следващия раздел от цитираната директива, озаглавен „Информация“, и в частност в член 17 от нея.

129 Посочената държава членка отбелязва, че ако бил искал да въведе задължение за редовно актуализиране, законодателят на Съюза щял да го предвиди изрично, както постъпил със задължението по член 17 от Директивата за местообитанията на всеки шест години да се изготвя доклад за прилагането на разпоредбите, приети в рамките на тази директива.

130 Според Федерална република Германия липсата на такова задължение за актуализиране на данните произтича и от обяснителните бележки в приложението към Решение за изпълнение 2011/484, защото в тях на държавите членки само „се препоръчва настоятелно“ документацията, съдържаща се в СФД, да се поддържа „приемливо актуална“ и с „възможно най-добрата налична информация“, без да им се възлага редовно да правят цялостна актуализация.

– *Съображения на Съда*

131 Както личи от член 4, параграф 1, втора алинея, първо изречение от Директивата за местообитанията, списъкът на териториите, в който се посочват типовете естествени местообитания от приложение I и местни видове от приложение II, намиращи се в тези територии, „в срок от 3 години след нотифицирането на [тази] директива […] се изпраща на Комисията заедно с информация за отделните територии“.

132 Видно от формулировката на тази разпоредба, държавите членки са длъжни по-специално да изпратят списъка, който съдържа географските територии и информацията за тези територии, в определен срок, а именно в срок от три години след нотифицирането на цитираната директива. Ето защо, както отбелязва Федерална република Германия, въпросната формулировка ясно се отнася до еднократно изпращане на информация.

133 Поради това се налага изводът, че от текста на член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията не произтича задължение, съгласно което държавите членки, след като са пристъпили към изпращането на данни, предвидено в тази разпоредба, да са длъжни редовно да актуализират тези данни.

134 Системният анализ на тази разпоредба не дава основание да се възприеме различно тълкуване.

135 От една страна, всъщност процедурата за обозначаване на територии като „специални защитени зони“, предвидена в член 4 от Директивата за местообитанията, включва различни етапи.

136 Така на първо място, съгласно член 4, параграф 1 от тази директива всяка държава членка предлага по-специално списък на територии, като посочва типовете естествени местообитания, които се намират в тях, и изпраща на Комисията този списък заедно с различна информация за тези територии. По-нататък, съгласно член 4, параграф 2 от споменатата директива Комисията съставя от списъците, изпратени от държавите членки, списък на териториите, избрани като „територии от значение за Общността“. Накрая, в съответствие с член 4, параграф 4 от същата директива, когато дадена територия е приета като територия от значение за Общността, съответната държава членка я определя за „специална защитена зона“.

137 Следователно член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията просто урежда първия етап от процедурата, която държавите членки и Комисията трябва да проведат, за да се определят правилно специалните защитени зони.

138 От друга страна, вярно е, както отбелязва Комисията, че от член 17 от тази директива произтича задължение за редовно актуализиране на данните, доколкото той задължава държавите членки на всеки шест години да изготвят доклад, в който в частност да опишат мерките, приети на национално равнище, и въздействието на тези мерки върху състоянието на запазване на всяка територия, но член 17 нито препраща към член 4 от Директивата за местообитанията, нито — погледнато по-общо — съдържа насоки в подкрепа на тълкуване на член 4, параграф 1, втора алинея от нея в смисъл, че държавите членки са длъжни редовно да предоставят актуализирани данни за специалните защитени зони.

139 По отношение на целите за запазване, визирани в членове 2 и 3 от Директивата за местообитанията, е уместно да се припомни, че съгласно член 9 от тази директива Комисията периодично обсъжда приноса на „Натура 2000“ за постигането на тези цели. За тази цел, в приложение на член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията Комисията е приела Решение за изпълнение 2011/484, в съображение 4 от което се посочва, че съдържанието на СФД по „Натура 2000“ следва да се актуализира редовно въз основа на най-добрата налична информация за всеки район от мрежата.

140 Както обаче отбелязва генералният адвокат точка 98 от заключението си, дори да се приеме, че в член 9 от Директивата за местообитанията може да бъде открито задължение на държавите членки да актуализират редовно данните за всяка територия, класифицирана като „специална защитена зона“, от член 4, параграф 1, втора алинея от тази директива не произтича подобно задължение.

141 Тълкуването на дадена разпоредба в светлината на нейната цел не може да има за резултат да лиши ясния и точен текст на тази разпоредба изобщо от полезно действие (вж. в този смисъл решения от 22 март 2007 г., Комисия/Белгия, C-437/04, EU:C:2007:178, т. 56, и от 20 септември 2022 г. VD и SR, C-339/20 и C-397/20, EU:C:2022:703, т. 71).

142 Освен това твърдяното от Комисията обстоятелство, че повечето държави членки признават необходимостта СФД да бъдат непрекъснато актуализирани, е ирелевантно за тълкуването на член 4, параграф 1, втора алинея от Директивата за местообитанията. Както подчертава Федерална република Германия, в тази насока има основание да се счита, че ако е искал да въведе с тази разпоредба задължение за редовно актуализиране, законодателят на Съюза е щял да го предвиди изрично.

143 Следователно второто твърдение за нарушение трябва да се отхвърли.

144 С оглед на изложените дотук съображения се налага изводът, че като общо и структурно е пропускала да вземе подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 и 6520, защитени от мрежата „Натура 2000“ и посочени в приложение I към тази директива, в обозначените за целта територии, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

145 Искът се отхвърля в останалата му част.

По съдебните разноски

146 Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Тъй като Комисията и Федерална република Германия са загубили съответно по едно или няколко от предявените основания, всяка от тях следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) **Като общо и структурно е пропускала да вземе подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на типове местообитания 6510 (низинни сенокосни ливади) и 6520 (планински сенокосни ливади), защитени от мрежата „Натура 2000“ и посочени в приложение I към Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г., в обозначените за целта територии, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 2 от Директива 92/43, с измененията.**

2) **Отхвърля иска в останалата му част.**

3) **Европейската комисия и Федерална република Германия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи