Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

19 октомври 2017 година*

„Преюдициално запитване — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Решение за изпълнение (ЕС) 2015/72 — Списък на териториите от значение за Общността в Атлантическия биогеографски регион — Намаляване на площта на дадена територия — Научна грешка — Валидност“

По дело C-281/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) с акт от 18 май 2016 г., постъпил в Съда на 20 май 2016 г., в рамките на производството по дело,

Vereniging Hoekschewaards Landschap

срещу

Staatssecretaris van Economische Zaken,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, председател на състава, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe и C. Lycourgos (докладчик), съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 май 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Vereniging Hoekschewaards Landschap, от A. Jonkhoff и W. Zwier, advocaten,

– за нидерландското правителство, от K. Bulterman, B. Koopman и C. S. Schillemans, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от E. Manhaeve и C. Hermes, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 юни 2017 г.,

* Език на производството: нидерландски.

постанови настоящото

Решение

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

2 Това преюдициално запитване е отправено в рамките на спор между Vereniging Hoekschewaards Landschap и Staatssecretaris van Economische Zaken (държавен секретар по икономическите въпроси, Нидерландия) (наричан по-нататък „държавният секретар“) и е с предмет законосъобразността на решение за намаляването на територията на специална защитена зона (наричана по-нататък „СЗЗ“).

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 92/43/ЕИО

3 Член 1 от 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) в редакцията от Директива 2006/105/ЕО на Съвета от 20 ноември 2006 година (ОВ L 363, 2006 г., стр. 368; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18, стр. 147) гласи следното:

„По смисъла на настоящата директива:

а) *опазване* означава серия от мерки, които се изискват за запазване или възстановяване на естествените местообитания и популациите на диви животински и растителни видове в благоприятно състояние по смисъла на букви д) и и);

[…]

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;

[…]

и) *състояние на запазване на вид* означава съвкупността от въздействия, които могат дългосрочно да повлияят върху разпространението и гъстотата на популациите на съответните видове на територията, посочена в член 2;

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

– въз основа на данните от динамиката на [популацията на] вида може да се приеме, че този вид е жизнеспособен елемент на естественото си местообитание и ще продължи да бъде такъв в дългосрочен аспект

и

– естественият район на разпространение на този вид нито намалява, нито е вероятно да намалее в обозримо бъдеще,

и

– налице е и вероятно ще продължава да бъде налице достатъчно голямо местообитание, което може в дългосрочен аспект да поддържа популацията на този вид;

[…]

к) *територия от значение за Общността* означава територия в биогеографския регион или региони, към които принадлежи, която допринася в значителна степен за съхраняването или за възстановяването в благоприятно състояние на запазване на естественото местообитание съгласно приложение I или на вид съгласно приложение II, а също може да допринесе в значителна степен за [кохерентността] на посочената в член 3 мрежа „Натура 2000“ и/или за биологичното разнообразие на съответния биогеографски район или райони.

[…]

л) [*СЗЗ*] 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;

[…]“.

4 Член 2 от Директивата за местообитанията гласи:

„1. Настоящата директива има за цел да допринесе за осигуряване биологичното разнообразие чрез запазване на естествените местообитания, както и на дивата фауна и флора върху европейската територия на държавите членки, за които е валиден Договорът [за ЕО].

2. 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.

3. Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености“.

5 Член 3, параграф 1 от посочената директива предвижда:

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

6 Съгласно член 4 от посочената директива:

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

[…]

2. Въз основа на установените в приложение III (етап 2) критерии и в рамките на девет от посочените в член 1, буква в), iii) биогеографски региони, както и 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 [приоритетни] видове.

[…]

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.

[…]

4. Ако дадена територия е приета като територия от значение за Общността съгласно процедурата на параграф 2, съответната държава членка я определя за [СЗЗ] 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.

[…]“.

7 Член 9 от Директивата за местообитанията гласи следното:

„Комисията обсъжда периодично в съответствие с процедурата съгласно член [19] приноса на „Натура 2000“ за постигане на целите, посочени в членове 2 и 3. В този контекст може да бъде разглеждано декласифицирането на [СЗЗ] в случаите, в които основание за това дава природното развитие, отбелязано като резултат от наблюдението, предвидено в член 11“.

8 Член 11 има следната формулировка:

„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 В приложение III от посочената директива се съдържат критериите за подбор на териториите, които могат да бъдат определени като територии от значение за Общността (наричани по-нататък „ТЗО“) и да бъдат обозначени като СЗЗ. Що се отнася по-специално до критериите по отношение на първия етап, те се изразяват в „[о]ценка на национално ниво на относителното значение на областите за всеки вид естествено местообитание в приложение I и всеки вид от приложение II (включително приоритетните типове естествени местообитания и приоритетните видове)“, като това приложение съдържа следния текст:

„А. *Критерии за оценка на областите за даден тип естествени местообитания от приложение I*
- а) Степен на представителност на естествения тип местообитание за съответната област.
- б) Площ от областта, покрита от естествени типове местообитания. в сравнение с общата площ, покрита от същия тип естествени местообитания в границите на националната територия.
- в) Степен на съхранение на структурата и функциите на съответния естествен тип местообитание и възможности за възстановяване.
- г) Глобална оценка на стойността на областта за съхраняването на съответния тип естествено местообитание.

Б. *Критерии за оценка на териториите, използвани за даден вид от приложение II*
- а) Размер и плътност на популацията на вида, обитаваща областта в сравнение с популациите, представени в границите на националната територия.
- б) Степен на съхраняване на характерните черти на местообитанието, които са от значение за съответния вид. и възможности за възстановяване.
- в) Степен на изолация на популацията, обитаваща областта. в сравнение с естественото разпространение на вида.
- г) Глобална оценка на стойността на областта за съхраняването на съответния вид“.

Решенията, приети от Комисията в приложение на член 4, параграф 2, трета алинея от Директивата за местообитанията

10 С Решение 2004/813/ЕО на Комисията от 7 декември 2004 година за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на списъка с обекти от значение за Общността за Атлантическия биогеографски регион (ОВ L 387, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 13, стр. 5) по предложение на Кралство Нидерландия Комисията определя територията Haringvliet (Нидерландия) за СЗЗ с код NL 1000015 и с площ от 11 108 хектара (ha).

11 След извършените седем последователни актуализации на списъка на СЗЗ за Атлантическия биогеографски регион територията Haringvliet се запазва в този списък със същата площ.

12 За сметка на това с Решение за изпълнение 2015/72, с което се прави осмата актуализация на посочения списък, Комисията запазва територията Haringvliet като СЗЗ, но с площ от 10 988 ha.

Нидерландското право

13 Член 10a, параграф 1 от Natuurbeschermingswet 1998 (Закон за опазването на природата от 1998 г.) от 25 май 1998 г. гласи следното:

„Министърът определя териториите с оглед имплементирането [...] на Директива [за местообитанията]“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

14 От акта за преюдициално запитване следва, че полдерът Leenheeren е с площ от 110 ha и е част от територията Haringvliet, когато последната е включена с Решение 2004/813 в списъка с ТЗО за Атлантическия биогеографски регион поради възможностите за възстановяване, които този полдер предоставя на типовете естествени местообитания и на съответните видове, представени в ТЗО Haringvliet. В действителност се предвижда, че тъй като полдерът Leenheeren се състои от земеделски земи и не обхваща типове местообитания и съответни видове, защитени в посочената ТЗО, следва да бъде подложен на действие, наречено „деполдеризация“, изразяващо се в преобразуването на природна зона, подложена на въздействието на приливите и отливите, с цел да се развие нейният потенциал.

15 С решение от 4 юли 2013 г. на основание на член 10a от Закона за опазване на природата от 1998 г. Кралство Нидерландия определя територията Haringvliet за СЗЗ, но изключва от нея полдера Leenheeren. С постановление от 1 октомври 2014 г. Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) отменя това решение, тъй като полдерът Leenheeren не е включен в тази СЗЗ. Тази юрисдикция в действителност счита, че тъй като в Решение 2004/813 Комисията е приела, че полдерът Leenheeren е в границите на ТЗО Haringvliet, Кралство Нидерландия е длъжно на основание член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията да включи този полдер в посочената СЗЗ.

16 През м. октомври 2013 г. Кралство Нидерландия предлага на Комисията да изключи полдера Leenheeren от границите на ТЗО Haringvliet, вследствие на което да намали съответно нейната площ.

17 С писмо от 10 септември 2014 г. Комисията иска от тази държава членка да представи допълнителни обяснения относно проекта за намаляване на площта на ТЗО Haringvliet.

18 С писмо от 30 септември 2014 г. държавният секретар уведомява Комисията, че полдерът Leenheeren няма природна стойност и че са изоставени първоначалните проекти за преобразуване на този полдер, тъй като възстановяването на влажните зони Beningerwaard, Tiengemeten и на полдери с по-малка площ от тази на ТЗО Haringvliet е достатъчно за постигане на целите за съхраняване на СЗЗ. Държавният секретар допълва в това писмо, че проектът за деполдеризация е изоставен поради политически, социални и бюджетни причини.

19 С писмо от 24 октомври 2014 г. службите на Комисията отговарят, че приемат предложението за промяна на ТЗО Haringvliet, имайки предвид, от една страна, положителната оценка от страна на нидерландските органи относно наличния потенциал за възстановяване в други части от тази територия и от друга страна, относно обстоятелството, че определен брой

възстановителни мерки вече били предприети или били планирани на други места. В това писмо Комисията приема, че първоначалното предложение за включване на полдера Leenheeren в ТЗО Haringvliet съставлява „научна грешка“.

20 С Решение за изпълнение 2015/72 Комисията, като запазва територията Haringvliet в списъка с ТЗО за Атлантическия биогеографски регион, изключва полдера Leenheeren от тази територия.

21 С решение от 28 април 2015 г. на основание член 10а от Закона за опазване на природата от 1998 г., воден от целта да приложи Решение да изпълнение 2015/72, държавният секретар определя ТЗО Haringvliet за СЗЗ, като изключва от нея полдера Leenheeren.

22 Тъй като смята, че този полдер има уникален потенциал за възстановяване на природата в естуара, но въпреки това не е включен в ТЗО Haringvliet, Vereniging Hoekschewaards Landschap обжалва решението на Raad van State (Държавен съвет) от 28 април 2015 г.

23 Raad van State (Държавен съвет) подчертава, че държавният секретар е изтъкнал пред него, че научната грешка се дължи на обстоятелството, че когато предложил включването на територията Haringvliet в списъка с ТЗО, той погрешно приел, че полдерът Leenheeren бил не само подходящ, но също така и необходим, за да се постигнат целите за запазване на тази територия. Тази юрисдикция поставя въпроса дали при тези обстоятелства, независимо че искането от страна на Кралство Нидерландия би могло да бъде подкрепено с достатъчно данни, намаляването на посочената територия би могло да бъде обосновано с такова съображение.

24 При тези обстоятелства Raad van State (Държавен съвет) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Валидно ли е Решение за изпълнение [2015/72] в частта му, в която с него в този списък е включена територията Haringvliet […], като от нея е изключен полдерът Leenheeren?“.

По преюдициалния въпрос

25 С поставения въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали е валидно намаляването на площта на територията Haringvliet, след като от нея е изключен полдерът Leenheeren, с мотива че първоначалното му включване се дължало на научна грешка.

26 Преди всичко останало следва да се отбележи, че настоящото дело не попада в приложното поле на член 9 от Директивата за местообитанията, съгласно който СЗЗ може да бъде декласифицирана „в случаите, в които основание за това дава природното развитие, отбелязано като резултат от наблюдението, предвидено в член 11“, тъй като Кралство Нидерландия не твърди, че е налице подобно развитие.

27 В действителност, тъй като с Решение 2004/813 по предложение на Кралство Нидерландия и в приложение на критериите, изброени в приложение III към Директивата за местообитанията, Комисията включва полдера Leenheeren в ТЗО Haringvliet с оглед на неговия потенциал за възстановяване на естествените обитания и на съответните видове, представени в тази ТЗО, в Решение за изпълнение 2015/72 тази институция обосновава изключването на посочения полдер от ТЗО Haringvliet, като изтъква обстоятелството, че първоначалното му включване в тази ТЗО се дължало на научна грешка.

28 Следователно, за да се отговори на поставения на Съда преюдициален въпрос, трябва да се провери дали Директивата за местообитанията предоставя на Комисията правомощието по предложение на съответната държава членка да намали площта на дадена ТЗО, когато при

първоначалното включване на съответната територия в списъка с ТЗО е допусната научна грешка, и в зависимост от конкретния случай, дали разглежданото в главното дело намаляване може да бъде законосъобразно обосновано с подобна грешка.

29 Във връзка с това следва да се посочи, че по отношение 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) Съдът приема, че грешка, свързана с предаването на информация на Комисията, при определянето на дадена специална защитена зона може да доведе до намаляване на площта на такава зона с оглед поправката на тази грешка (вж. в този смисъл решение от 25 ноември 1999 г., Комисия/Франция, C-96/98, EU:C:1999:580, т. 55). По делото, завършило с постановяването на това решение, Съдът установява, че административната грешка, допусната при определянето на площта, е възможно да бъде поправена, като се пристъпи към адаптиране на площта на съответната защитена зона.

30 Освен това при липсата на особени разпоредби в Директивата за местообитанията следва да се приеме, че адаптирането на списъка на ТЗО, предложен от държавите членки на Комисията на основание член 4, параграф 1 от тази директива, може да се изразява в намаляване на площта на дадена територия, като се следва същата процедура като тази за включване на територията в посочения списък (вж. по аналогия решение от 3 април 2014 г., Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, т. 26).

31 Във връзка с това следва да се посочи, че за да се изготви списък на ТЗО, който е от естеството да допринесе за изграждането на единна европейска екологична мрежа на СЗЗ, Комисията трябва да разполага с подробен опис на териториите, които на национално равнище имат съществено значение от екологична гледна точка по отношение на целта за запазването на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, посочена в Директивата за местообитанията (вж. решение от 7 ноември 2000 г., First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, т. 22).

32 Само по този начин е възможно реализирането на целта, посочена в член 3, параграф 1, първа алинея от Директивата за местообитанията — за поддържането или възстановяването в благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и обитания на съответните видове в естествените области на тяхното разпространение, които се намират от двете страни на една или няколко вътрешни за Европейския съюз граници. В действителност от член 1, букви д) и и) във връзка с член 2, параграф 1 от посочената директива следва по-специално, че оценката на благоприятното състояние на запазване на естествено местообитание или на биологичен вид се извършва, като се вземе предвид цялата европейска територия на държавите членки, на която се прилага Договорът (решение от 7 ноември 2000 г., First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, т. 23).

33 Съгласно формулировката на член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията обаче съответната територия се предлага от заинтересуваната държава членка въз основата на критериите, установени в приложение III към тази директива, и съответната научна информация. От това следва, с оглед на цитираната в точка 29 от настоящото решение съдебна практика, че ако с научни аргументи се докаже наличието на грешка, допусната във връзка с представената относима научна информация, по този начин при необходимост може да се обоснове намаляването на площта на дадена ТЗО.

34 Това тълкуване се подкрепя и от практиката на Съда, съгласно която не следва напразно да се използват ресурси за управлението на дадена територия, които биха се оказали безполезни за опазването на естествените местообитания и на съответните видове (вж. в този смисъл решение от 3 април 2014 г., Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, т. 28).

35 Въпреки това, макар и държавите членки да разполагат с известна свобода на преценката, когато съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията предлагат списък с територии, които могат да бъдат определени за ТЗО (решение от 3 април 2014 г., Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, т. 27), те не би следвало да разполагат е една и съща свобода на преценката в случаите, в които те предлагат на Комисията да пристъпи към намаляване на площта на дадена ТЗО.

36 В действителност, както посочва генералният адвокат в точка 28 от представеното заключение, тъй като вписването на дадена територия в списъка обосновава презумпцията, че тази територия в нейната цялост е от значение за постигане на целта за запазването на естествените местообитания и на дивата флора и фауна по смисъла на директивата, предложението на държава членка за намаляването на площта на определена територия от списъка на ТЗО предполага представяне на доказателство, че въпросната територия не е от съществено значение за постигането на тази цел на национално равнище. Освен това Комисията трябва да приема и да изпълни предложението само след като стигне до извода, че въпросните територии не са необходими за постигането на посочените цели и от гледна точка на Съюза като цяло.

37 В конкретния случай от преписката по делото, с която разполага Съдът, следва, че нидерландските органи обосновават искането до Комисията полдерът Leenheeren да бъде изключен от ТЗО Haringvliet не с обстоятелството, че е допусната грешка, когато държавата членка представила предложението по член 4, параграф 1, първа алинея от Директивата за местообитанията, що се отнася до екологичната стойност на този полдер и неговия капацитет да допринесе за реализирането на посочените в членове 2 и 3 от Директивата цели, а с обстоятелството, че през 2011 г. е взето решение за преоценка на националната политика относно природната среда. Тези органи не поддържат по-специално в нито един момент, че вследствие преобразуването на тази земеделска земя в естествена зона, подложена на въздействието на приливите и отливите, се загубва потенциалът на посочения полдер, що се отнася до възстановяването на типовете естествени местообитания и на съответните видове. Впрочем с писмо от 30 септември 2014 г., адресирано до Комисията, посочените органи изтъкват, че проектът, предвиждащ развитието на природната стойност на този полдер, е изоставен поради политически, социални и бюджетни причини, предвид обстоятелството че постигнатото развитие в други части от територията Haringvliet било достатъчно за постигането на целите на тази територия.

38 Във връзка с това в рамките на съдебното заседание нидерландското правителство потвърждава, че Кралство Нидерландия не твърди, че е допусната „научна грешка“, когато е представило на Комисията предложението си за намаляване на площта на ТЗО Haringvliet.

39 В допълнение, от своя страна Комисията не представя на Съда никакви убедителни научни аргументи, доказващи обстоятелството, че подобна грешка е допусната при първоначалното предложение.

40 Следователно при осмата актуализация на списъка на ТЗО за Атлантическия биогеографски регион, извършена с Решение за изпълнение 2015/72, Комисията не може да се позовава на наличието на научна грешка, допусната при включването в този списък на територията Haringvliet, като от нея е изключен полдерът Leenheeren.

41 С оглед на изложените съображения следва да бъде констатирано, че Решение за изпълнение 2015/72 е невалидно, тъй като с него в списъка с ТЗО за Атлантическия биогеографски регион се включва територията Haringvliet, като от нея е изключен полдерът Leenheeren.

По съдебните разноски

42 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

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

Подписи