



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

26 април 2018 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Опазване на природата — Директива 2009/147/ЕО — Опазване на дивите птици — Специална защитена зона (СЗЗ) — Класифициране като СЗЗ на най-подходящите по брой и площ територии за опазването на видовете птици, посочени в приложение I към Директива 2009/147 — Орнитологично важни места (ОВМ) — ОВМ „Рила“ — Частично класифициране на ОВМ „Рила“ като СЗЗ“

По дело C-97/17

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 24 февруари 2017 г.,

Европейска комисия, за която се явяват П. Михайлова и С. Hermes, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Република България, за която се явяват Е. Петранова и Л. Захариева, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, А. Rosas, С. Toader (докладчик), А. Prechal и Е. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: М. Wathelet,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: български.

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда да установи, че като не е обявила за специална защитена зона (наричана по-нататък „СЗЗ“) цялото орнитологично важно място (наричано по-нататък „ОВМ“), обхващащо Рила планина (наричано по-нататък „ОВМ „Рила“), Република България не е класифицирала като СЗЗ най-подходящите по брой и площ територии за опазването на видове птици, посочени в приложение I към Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7, наричана по-нататък „Директивата за птиците“), и следователно не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 от тази директива.

Правна уредба

- 2 Съгласно член 1, параграф 1 от Директивата за птиците същата се отнася до опазването на всички видове естествено живеещи в диво състояние птици на европейската територия на държавите членки, за която се прилага Договорът за функционирането на ЕС. Тя има за цел защитата, управлението и регулирането на тези видове и урежда тяхното използване.
- 3 Член 4, параграфи 1 и 2 от тази директива гласи:

„1. Видовете, посочени в приложение I, подлежат на специални мерки по опазване на техните местообитания, за да се осигури тяхното оцеляване и размножаване в района на разпространението им.

Във връзка с това се вземат предвид:

- а) видове, застрашени от изчезване;
- б) видове, уязвими от някои промени в техните местообитания;
- в) видове, считани за редки поради своите малочислени популации или ограниченото им местно разпространение;
- г) други видове, изискващи особено внимание поради специфичния характер на техните местообитания.

Тенденциите и измененията в популационните нива ще се вземат предвид при извършването на оценки.

Държавите членки класифицират като [СЗЗ] именно най-подходящите по брой и площ територии за опазването на тези видове, съобразно сухоземната и морската географска зона на прилагане на настоящата директива.

2. Държавите членки вземат подобни мерки за редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в приложение I, като вземат предвид нуждите им от защита в сухоземната и морската географска зона на прилагане на настоящата директива, по отношение на техните райони на размножаване, смяна на перата и зимуване и междинните зони по време на техните миграционни маршрути. За тази цел държавите членки придават особено значение на защитата на влажните зони и особено на влажните зони от международно значение“.

4 Член 12, параграфи 1 и 2 от Директивата гласи:

„1. Държавите членки предават на Комисията на всеки три години, считано от 7 април 1981 г., доклад за прилагането на съответните национални разпоредби, приети по силата на настоящата директива.

2. Комисията подготвя на всеки три години обобщен доклад, разработен въз основа на информацията, посочена в параграф 1. Тази част от проекта на доклад, която обхваща информацията, предоставена от държавите членки, се препраща на органите на съответните държави членки за проверка. Окончателната версия на доклада се съобщава на държавите членки“.

Досъдебната процедура

- 5 След постъпила жалба от Българското дружество за защита на птиците (наричано по-нататък „БДЗП“), което е член на неправителствената организация BirdLife International, на 6 юни 2008 г. Комисията изпраща на Република България официално уведомително писмо, в което посочва, че тази държава членка не е класифицирала като СЗЗ най-подходящите по брой и площ територии от шест ОВМ („Рила“, „Калиакра“, „Централен Балкан“, „Ломовете“, „Пирин“ и „Западни Родопи“) и че поради това не е изпълнила задълженията си по член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците.
- 6 В отговорите си на официалното уведомително писмо Република България отрича да е нарушавала задълженията си по Директивата за птиците, като в частност изтъква, че част от ОВМ „Рила“, а именно Рилският манастир, междуременно е била допълнително класифицирана като СЗЗ.
- 7 Тъй като не е удовлетворена от отговорите, на 17 октомври 2014 г. Комисията изпраща на Република България мотивирано становище, в което поддържа твърдението си за нарушение на задълженията на тази държава членка по член 4, параграф 1 от Директивата. Мотивираното становище обаче се отнася само до ОВМ „Рила“, тъй като междуременно за ОВМ „Калиакра“ е образувано отделно производство за установяване на неизпълнение, което приключва с решение на Съда от 14 януари 2016 г., Комисия/България (С-141/14, ЕУ:С:2016:8), а ОВМ „Централен Балкан“, „Ломовете“, „Пирин“ и „Западни Родопи“ са класифицирани с широкомащабна мярка като СЗЗ.
- 8 Що се отнася до ОВМ „Рила“, в мотивираното становище Комисията приема, че само 72 % от общата му площ е класифицирана като СЗЗ, което води до ограничаване на защитата на 17 вида, посочени в приложение I към Директивата за птиците.
- 9 На 15 декември 2014 г. Република България отговаря на мотивираното становище, а на 7 септември 2015 г. и съответно на 3 февруари 2016 г. предоставя допълнителна информация и актуализация. В тези документи посочената държава членка по същество заявява, че класифицирането на 72 % от ОВМ „Рила“ като СЗЗ осигурява „максимална степен на защита за видовете и техните местообитания, описани в ОВМ“, но че в дух на добро сътрудничество ще положи всички усилия за обсъждането на въпроса за известно разширяване на площта на СЗЗ „Рила“.
- 10 Комисията приема, че въпреки взетите мерки Република България все още не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 от Директивата за птиците, и решава да предяви разглеждания понастоящем иск.

По допустимостта

Доводи на страните

- 11 Република България изтъква, че искът е недопустим, в подкрепа на което излага по същество два довода.
- 12 На първо място, Република България твърди, че Комисията е изменила предмета на спора. Всъщност, докато според официалното уведомително писмо соченото от Комисията нарушение се изразявало в това, че Република България не е класифицирала като СЗЗ най-подходящите по брой и площ територии за опазването на видовете, посочени в приложение I към Директивата за птиците, в мотивираното становище и в петитума на исковата молба Комисията обвързвала твърдението си за нарушение с това, че ОВМ „Рила“ не е класифицирано като СЗЗ в неговата цялост. Поради това Република България не била в състояние нито да се съобрази със задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, нито да изтъкне защитните си доводи срещу изложените твърдения за нарушения.
- 13 Република България подчертава, че въз основа на официалното уведомително писмо е била убедена, че се изисква само да осигури достатъчна защита за видовете, посочени в приложение I към Директивата за птиците, и съответно е взела необходимите мерки, за да се съобрази с официалното уведомително писмо. Едва след като получила мотивираното становище, установила, че Комисията изтъква като нарушение това, че Република България не е класифицирала като СЗЗ цялата територия на ОВМ „Рила“.
- 14 На второ място, Република България поддържа, че в мотивираното становище и в исковата молба Комисията не е посочила точно предмета на спора и не е представила последователно и прецизно причините, поради които смята, че тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 от Директивата за птиците.
- 15 По-конкретно, Република България отбелязва, че Комисията се е ограничила с общо твърдение, че класифицирането само на част от ОВМ „Рила“ като СЗЗ е довело до ограничаване на защитата за 17 вида, изброени в приложение I към Директивата за птиците, без обаче да предостави достатъчно данни, позволяващи да се идентифицират тези видове.
- 16 В отговор Комисията изтъква, на първо място, що се отнася до твърдението за изменение на предмета на спора, че изводите ѝ в официалното уведомително писмо и в мотивираното становище са еднакви и няма ни най-малко несъответствие или разлика между двата документа. Тя поддържа, че в хода на досъдебната процедура предметът на спора просто е бил ограничен до останалата неклассифицирана част от ОВМ „Рила“, за да се вземат предвид допълнителните територии, които Република България класифицира като СЗЗ вследствие на официалното уведомително писмо.
- 17 На второ място, що се отнася до твърдението за недостатъчно точно посочване на предмета на спора, Комисията отбелязва, че се е позовала на точната разпоредба от Директивата за птиците и е предоставила списък на 17-те вида птици, чието опазване е недостатъчно гарантирано в резултат от класифицирането само на част от ОВМ „Рила“ като СЗЗ, както и списък на 9-те вида птици, значително засегнати от това непълно класифициране.

Съображения на Съда

- 18 Що се отнася до оплакването за изменение на предмета на спора, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда официалното уведомително писмо е предназначено, от една страна, да очертае предмета на спора и да посочи на поканената да представи становището си държава членка необходимите за подготовката на нейната защита данни, а от друга страна, да ѝ позволи да се съобрази с правилата, преди да бъде сезиран Съдът (решения от 28 март 1985 г., Комисия/Италия, 274/83, EU:C:1985:148, т. 19 и от 7 април 2011 г., Комисия/Португалия, С-20/09, EU:C:2011:214, т. 19 и цитираната съдебна практика). Всъщност възможността засегнатата държава членка да изложи своето становище — дори ако тя счита, че не трябва да се възползва от тази възможност — съставлява основополагаща нарочна гаранция, предвидена в Договора за функционирането на ЕС, и нейното съблюдаване е съществено условие за редовност на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка (решение от 14 април 2011 г., Комисия/Румъния, С-522/09, EU:C:2011:251, т. 16).
- 19 Същевременно, макар че мотивираното становище трябва да съдържа последователно и подробно изложение на съображенията, довели Комисията до убеждението, че заинтересованата държава членка не е изпълнила някое от задълженията си по Договора, за официалното уведомително писмо не бива да важат толкова стриктни изисквания за точност като тези за мотивираното становище, тъй като въпросното писмо по необходимост може да представлява само първоначално кратко изложение на твърденията за нарушения. Следователно няма пречка Комисията да изложи подробно в мотивираното становище твърденията за нарушения, които вече е изтъкнала по общ начин в официалното уведомително писмо (вж. в този смисъл решения от 8 април 2008 г., Комисия/Италия, С-337/05, EU:C:2008:203, т. 23 и от 13 февруари 2014 г., Комисия/Обединено кралство, С-530/11, EU:C:2014:67, т. 40).
- 20 В случая следва да се отбележи, че както в официалното уведомително писмо, така и в мотивираното становище Комисията изрично посочва, че като не е класифицирала като СЗЗ най-подходящите по брой и площ територии за опазването на видовете, посочени в приложение I към Директивата за птиците, Република България не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 от тази директива.
- 21 Единствената разлика между тези документи се състои в това, че в официалното уведомително писмо Комисията посочва, че Република България не е изпълнила задължението си да класифицира като СЗЗ всички най-подходящи територии за опазването на видовете, посочени в приложение I към Директивата за птиците, докато в мотивираното становище и в исковата молба прецизира предмета на спора, като го ограничава до останалата неклассифицирана част от ОВМ „Рила“, тъй като не е удовлетворена от териториите, които тази държава членка класифицира като СЗЗ вследствие на официалното уведомително писмо.
- 22 Ето защо, като се има предвид, че цялото ОВМ „Рила“ е включено в списъка на най-подходящите по брой и площ територии по смисъла на член 4, параграф 1 от Директивата за птиците, Република България няма основание да поддържа, че Комисията е изменила предмета на спора.
- 23 Що се отнася до оплакването за недостатъчно точно посочване на предмета на спора в исковата молба, следва да се отбележи, че съгласно член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда и свързаната с него съдебна практика исковата молба или жалбата трябва да посочва предмета на спора и кратко изложение на основанията. Те трябва да бъдат посочени достатъчно ясно и точно, за да се позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни контрол. Оттук следва, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които се основава искът, трябва да изпъкват по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба, а исканията в нея трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът *ultra petita* или да пропусне да се произнесе по някое твърдение за нарушение

(вж. в този смисъл решения от 14 януари 2010 г., Комисия/Чешка република, С-343/08, ЕУ:С:2010:14, т. 26, от 15 юни 2010 г., Комисия/Испания, С-211/08, ЕУ:С:2010:340, т. 32 и от 15 ноември 2012 г., Комисия/Португалия, С-34/11, ЕУ:С:2012:712, т. 44).

- 24 Освен това съгласно постоянната съдебна практика Съдът трябва да прецени дали мотивираното становище и исковата молба излагат твърденията за нарушение последователно и точно, за да може Съдът правилно да възприеме обхвата на твърдяното нарушение на правото на Съюза — необходимо условие, за да може Съдът да провери съществуването на твърдяното неизпълнение на задължения (решение от 15 ноември 2012 г., Комисия/Португалия, С-34/11, ЕУ:С:2012:712, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 25 В случая следва да се отбележи, че в заключението на мотивираното становище и в петитума на исковата молба Комисията изрично посочва, че искането да се установи неизпълнение на задължения се основава на това, че Република България не е спазила задълженията си по член 4, параграф 1 от Директивата за птиците.
- 26 Освен това в обстоятелствената част на мотивираното становище и на исковата молба Комисията изтъква, че класифицирането само на част от ОВМ „Рила“ като СЗЗ е довело до „съществено ограничаване“ на защитата на 17 вида птици, посочени в приложение I към Директивата, а именно пернатоногата кукумявка (*Aegolius funereus*), лещарката (*Bonasa bonasia*), орелът змияр (*Circaetus gallicus*), белогърбият кълвач (*Dendrocopos leucotos*), черният кълвач (*Dryocopus martius*), соколът скитник (*Falco peregrinus*), врабчовата кукумявка (*Glaucidium passerinum*), трипръстият кълвач (*Picoides tridactylus*), глухарят (*Tetrao urogallus*), скалният орел (*Aquila chrysaetos*), европейският козодой (*Caprimulgus europaeus*), ливадният дърдавец (*Crex crex*), средният пъстър кълвач (*Dendrocopos medius*), бухалът (*Bubo bubo*), червеногърбата сврачка (*Lanius collurio*), горската чучулига (*Lullula arborea*) и осоядът (*Pernis apivorus*), като уточнява, че първите девет от тези видове са „значително засегнати“.
- 27 В този смисъл трябва да се приеме, че Комисията представя твърденията си за нарушения последователно и точно по смисъла на съдебната практика, цитирана в точки 23 и 24 от настоящото решение.
- 28 Следователно искът е допустим.

По същество

Доводи на страните

- 29 Комисията поддържа, че като не е класифицирала цялото ОВМ „Рила“ като СЗЗ, Република България не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 от Директивата за птиците.
- 30 В това отношение Комисията подчертава значението на неклассифицираната като СЗЗ част от ОВМ „Рила“ за опазването на птиците, възразява срещу това, че някои видове птици са лишени от защитата, която би им осигурило цялостното класифициране на ОВМ „Рила“ като СЗЗ, и защитава релевантността на представените доказателства за необходимостта от цялостно класифициране.
- 31 На първо място, що се отнася до неклассифицираната като СЗЗ част от ОВМ „Рила“, която обхваща зоната в подножието на Рила планина около границите на СЗЗ „Рила“ и СЗЗ „Рилски манастир“, Комисията откроява факта, че голям дял от тази част на мястото, а именно 75 %, се състои от основно иглолистни стари гори, важни за опазването на врабчовата кукумявка, пернатоногата кукумявка и трипръстия кълвач, чиито най-големи гнездящи популации в

страната се намират в тези гори, от една страна, и на скалния орел, глухаря, сокола скитник, черния кълвач, белогърбия кълвач, европейския козодой и лещарката, от друга. Цялото ОВМ „Рила“ било сред най-значимите площи в България и на равнището на Съюза за тези видове.

- 32 Освен това в цялото ОВМ „Рила“ се срещали 130 различни вида, в това число 20 от посочените в приложение I към Директивата за птиците и 41 от европейско природозащитно значение, сред които един вид от категория SPEC 1 — световно застрашен вид, 14 от категория SPEC 2 — видове с неблагоприятен статус в Европа, чиято световна популация е съсредоточена в Европа, и 26 от категория SPEC 3 — видове с неблагоприятен статус в Европа, чиято световна популация е съсредоточена извън Европа.
- 33 Цялото ОВМ „Рила“ било от световно значение като представителен район за алпийския биом, поради това че в него се срещат три характерни за този биом биомно-ограничени вида птици от общо четирите регистрирани за България, а именно скалолазката, жълтоклюната гарга и скалната завирушка. Територията на ОВМ „Рила“ била и една от най-значимите в Европа за опазването на популациите на пъстрия скален дрозд, червеногръдката, обикновената чинка, въртошийката, белогушия дрозд, пойния дрозд, коса, орехчето, голямото черноглаво коприварче и обикновеното конопарче.
- 34 В този контекст Комисията посочва, че местообитанията и популациите на най-засегнатите видове са разпокъсани между класифицираната и неклассифицираната като СЗЗ част на ОВМ „Рила“. Тъй като Република България не представя други научни данни, годни да обосноват класифицирането само на част от ОВМ „Рила“ като СЗЗ, Комисията припомня, че съгласно постоянната практика на Съда списъкът на орнитологично важните места в Европа (наричан по-нататък „списъкът на ОВМ“) е най-актуалният и най-точният справочен документ за определянето на най-подходящите по брой и площ територии за опазването на видовете, посочени в приложение I към Директивата за птиците.
- 35 На второ място, Комисията изтъква, че класифицираната като СЗЗ част от ОВМ „Рила“ е твърде недостатъчна от гледна точка на обхвата на националната популация на много важни видове, посочени в приложението.
- 36 В подкрепа на този довод Комисията припомня, че се основава на оценка на базата данни за птици за 114-те първоначално предложени от БДЗП СЗЗ, изготвена от Българската академия на науките (наричана по-нататък „БАН“), а впоследствие ревизирана след съставен през 2008 г. доклад на национална работна група, създадена от министерството на околната среда и водите (наричано по-нататък „МОСВ“).
- 37 Комисията добавя, че анализите ѝ се основават и на информация от предоставената от Република България база данни и на стандартните формуляри за данни за СЗЗ „Рила“, също предоставени от българските власти.
- 38 Комисията обяснява, че за определянето на значимостта на определено място за популацията на даден вид се е основала на използвания от BirdLife International праг от 1 % от регионалната или националната гнездова популация. Местата трябва и да поддържат значителни количества от съответните видове и подвидове на равнището на Съюза, за да се изключат случайните срещания и местата с поддържащи птици в по-ниски числености.
- 39 На трето място, Комисията пояснява, че значението на неклассифицираната като СЗЗ част от ОВМ „Рила“ се доказва и от други документи, сочещи необходимостта от класифициране на допълнителни територии от това ОВМ.

- 40 В това отношение тази институция отбелязва, че предложението за класифициране на цялото ОВМ „Рила“ като СЗЗ фигурира в дневния ред на заседанието от 11 март 2011 г. на новосъздадения към БАН Национален съвет по биологично разнообразие (наричан по-нататък „НСБР“), като това заседание е организирано, след като на 28 декември 2010 г. излиза доклад на БАН, съдържащ обосновка за необходимостта от създаване на три нови СЗЗ в Рила планина, почти изцяло покриващи все още неклассифицираната като СЗЗ територия на ОВМ „Рила“, а именно СЗЗ „Рилски манастир“, СЗЗ „Рила Юг“ и СЗЗ „Рила Север“. Впоследствие МОСВ обединява последните две зони в една обща зона, наречена СЗЗ „Рила буфер“.
- 41 НСБР одобрява обявяването на СЗЗ „Рилски манастир“, но разглеждането на предложението за включване на бъдещата СЗЗ „Рила буфер“ в мрежата „Натура 2000“ е отложено, без българските власти да отричат необходимостта от класифициране на допълнителните територии от ОВМ „Рила“ като СЗЗ. Затова в отговора си на мотивираното становище те се ангажирали да обсъдят класифицирането им в рамките на НСБР до март 2015 г.
- 42 Въз основа на сключен с МОСВ договор БДЗП представило ново предложение за определяне на СЗЗ „Рила буфер“, което трябвало да бъде разгледано на насроченото за 22 март 2016 г. заседание на НСБР. Междувременно на технически срещи между службите на Комисията и компетентните български власти, както и чрез представяне на писмена информация в контекста на настоящото производство Република България държала Комисията в очакване на ново обявяване на СЗЗ, като обяснявала забавянето с административни и процедурни пречки.
- 43 Освен това Комисията получила от БДЗП изготвен от БАН проект на стандартен формуляр за данни за бъдещата СЗЗ „Рила буфер“, която трябвало почти изцяло да се припокрива с все още неклассифицираната част от ОВМ „Рила“. В този формуляр било придадено още по-голямо значение на неклассифицираната зона за опазването на въпросните видове.
- 44 Значимостта на все още неклассифицираната като СЗЗ част от ОВМ „Рила“ за типичните горски видове, посочени в приложение I към Директивата за птиците, а именно глухарят, белогърбият кълвач и трипръстият кълвач, личала и от новите планове за действие за тези видове, финансирани от МОСВ чрез оперативна програма „Околна среда“ за 2007—2013 г.
- 45 Накрая, що се отнася до доводите, които Република България изтъква в досъдебната процедура, за да обоснове решението си да класифицира само част от ОВМ „Рила“ като СЗЗ, а именно за правото на държавите членки за приоритизиране на различните съображения като социално-икономическото развитие и географските условия в страната, за ненадеждността на наличните данни и за желанието да се следва един и същ график за обявяване на СЗЗ и на териториите от значение за Общността и да се осигури максималното им припокриване, Комисията изтъква, че тези доводи изобщо не се опират на орнитоложки критерии и следователно са ирелевантни от гледна точка на член 4, параграф 1 от Директивата за птиците.
- 46 В своя защита Република България изтъква по същество пет довода.
- 47 На първо място, Република България подчертава, че държавите членки имат свобода на преценка при избора на най-подходящите територии за класифициране като СЗЗ.
- 48 Тя припомня, че само фактът, че дадена територия е подходяща за опазване на определени видове, не е достатъчен, за да се обоснове задължение за обявяване на тази територия за СЗЗ. В това отношение националните органи познавали по-добре местната ситуация. Освен това с оглед на класифицирането на най-подходящите територии като СЗЗ било необходимо актуализиране на научните данни, за да се определи състоянието на най-застрашените видове, както и това на видовете, които представляват общо наследство на Съюза. В това отношение

присъствието на много ограничени по брой популации на видове на определени територии не било достатъчно основание да се приеме, че въпросните територии са най-подходящи за опазването на тези видове.

- 49 Тя също така припомня, че съгласно съдебната практика държавите членки могат с научни доказателства да покажат, че задълженията по член 4, параграф 1 от Директивата за птиците могат да бъдат изпълнени посредством класифициране като СЗЗ на територии, различни от тези, които фигурират в списъка на ОВМ, и покриващи по-малка обща площ от тях (решение от 20 март 2003 г., Комисия/Италия, С-378/01, ЕУ:С:2003:176, т. 18). Тя добавя, че въз основа на свободата на преценка, с която разполагат държавите членки при прилагането на орнитоложките критерии с цел определяне на най-подходящите територии за опазването на видовете, изброени в приложение I към Директивата за птиците, е направила разграничение между териториите с най-голямо значение за опазването на целевите видове птици по член 4, параграф 1 от Директивата, от една страна, и териториите с по-малко значение и силен антропогенен натиск, от друга.
- 50 Република България оспорва съображението на Комисията, че орнитологично важните места задължително представляват най-подходящите по брой и площ територии по смисъла на член 4, параграф 1 от Директивата за птиците. Според тази държава членка, макар че наистина при липса на научни доказателства за противното списъкът на ОВМ е справочен материал, позволяващ да се прецени дали държавата членка е класифицирала като СЗЗ достатъчни по брой и площ територии, за да предостави защита на всички видове птици, изброени в приложение I към Директивата за птиците, все пак този списък не е правно обвързващ (решение от 7 декември 2000 г., Комисия/Франция, С-374/98, ЕУ:С:2000:670, т. 25). Ето защо държавите членки могли да изпълнят задълженията си по член 4, параграф 1 от Директивата за птиците, като класифицират като СДЗ други територии, различни от фигуриращите в списъка на ОВМ.
- 51 На второ място, Република България изтъква, че Комисията е изопачила посочените от нея факти, доказателства и доводи.
- 52 В този смисъл тя най-напред поддържа, че е в тежест на Комисията да докаже, че дадена площ трябва да бъде класифицирана като СЗЗ. В исковата молба Комисията твърдяла, че Република България не оспорва значението на ОВМ „Рила“ за опазването на птиците. По този начин Комисията изопачила доводите, които Република България представила в хода на досъдебната процедура. Всъщност разглежданият тук иск не се отнасял до значението на ОВМ „Рила“ за опазването на птиците. В този контекст Република България поддържа, че класифицирането на 72 % от ОВМ „Рила“ е годно да осигури максимална степен на защита на видовете и техните местообитания. По-нататък, в исковата молба Комисията се позовавала на данни в таблица, представена от Република България в допълнителната информация от юли 2009 г., и въз основа на тях правела определени заключения. Не било обаче възможно да се определи на кои точно данни се основава Комисията в това отношение. Накрая, Комисията твърдяла, че наличните данни и анализи показват ограничаване на покритието за 17 вида птици, изброени в приложение I към Директивата за птиците. Видимо обаче заключенията на Комисията се базирали предимно на информация от неправителствени организации със съмнителна актуалност и достоверност.
- 53 На трето място, Република България твърди, че Комисията изобщо не е доказала предявения иск. Тя поддържа, че няма безспорни научни данни за необходимостта от класифициране на цялото ОВМ „Рила“ като СЗЗ и че данните, на които се основава искът на Комисията, не са достоверни, нито актуални. През март 2014 г. Република България предоставила на Комисията данни за съответните видове птици от доклада по член 12 от Директивата за птиците, данни, които не били взети предвид нито в мотивираното становище, нито в исковата молба. В това отношение тази държава членка представила редица данни, които поставяли под съмнение

верността на използваните от Комисията данни на БДЗП, така че било необходимо да се съберат допълнителни научни данни. Самите данни на БДЗП поставяли под съмнение необходимостта от класифициране на цялото ОВМ „Рила“ като СЗЗ. В този контекст, въпреки че БДЗП следва да извърши първоначалния избор и оценка на територии, които представляват ОВМ в България, то не предоставило нито на компетентните български органи, нито на научните експерти информацията, с която разполага относно орнитологичните данни за териториите извън обявените СЗЗ.

- 54 Освен това Република България смята, че Комисията не е изяснила метода и анализите, чрез които е стигнала до извода за недостатъчност на сега класифицираната като СЗЗ част от ОВМ „Рила“. В това отношение не били взети предвид по-актуалните данни. Република България също така подчертава, че на заседанието на НСБР от 22 март 2016 г. експертите изразили съмнения в целесъобразността на класифицирането на цялото ОВМ „Рила“ като СЗЗ.
- 55 Освен това Република България твърди, че изчисленията на Комисията не могат да се приемат за точни.
- 56 Що се отнася до критерия, според който трябва да се класифицират териториите, които обхващат поне 1 % от националната гнездова популация на даден вид, Република България смята, че това не е единственият критерий, който може и трябва да бъде приложен при определянето на СЗЗ. Малкият брой птици на определени територии бил фактор, който също следвало да се отчита.
- 57 Освен това тя възразява срещу липсата на актуалност на използваните от Комисията данни от биотопния проект „Корине земно покритие“, данни, които били от 1990 г. или от 2000 г., и отбелязва, че по този проект имало по-нови данни — от 2006 г. и 2012 г. Република България посочва, че по-актуални данни са представени на МОСВ с проекта на план за управление на Национален парк „Рила“ за 2015—2024 г. Освен това тя смята, че Комисията не е взела предвид и не е разгледала нито в мотивираното становище, нито в исковата молба данните за видовете птици от докладването по член 12 от Директивата за птиците за периода 2008—2012 г.
- 58 На четвърто място, Република България изтъква, че не е възможно да класифицира дори частично като СЗЗ все още неклассифицираната част от ОВМ „Рила“ поради някои затруднения във връзка с вътрешната процедура. Всъщност НСБР — компетентният орган, който разглежда предложенията за СЗЗ, не достигнал до единна позиция относно необходимостта от такова класифициране поради противоречивостта на наличните научни данни и недостатъчната им достоверност, както и поради разнопосочните позиции на членовете на НСБР по приложимите орнитоложки критерии.
- 59 На пето място, що се отнася до изложената в исковата молба интерпретация на Комисията на доводите на Република България, тази държава членка поддържа, първо, че противно на заключението на Комисията, евентуалното бъдещо икономическо развитие в неклассифицираната зона от ОВМ „Рила“ не е било определящо за решението ѝ да не класифицира цялото ОВМ „Рила“ като СЗЗ. Република България поддържа, че при всички случаи има право на приоритизиране. Второ, причината за неклассифицирането на първоначално предложената СЗЗ „Рила буфер“ не се откривала в ненадеждността на наличните данни, както твърди Комисията, а в липсата на актуални и непротиворечиви данни, които да доказват необходимостта от класифицирането ѝ. Трето, що се отнася до соченото желание да се следва един и същ график за обявяване на СЗЗ и на териториите от европейско значение, Република България отбелязва, че не е изтъквала този довод, за да обоснове липсата на цялостно класифициране на ОВМ „Рила“ като СЗЗ.

Съображения на Съда

- 60 На първо място, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда член 4, параграф 1 от Директивата за птиците предвижда задължение за държавите членки да класифицират като СЗЗ териториите, които отговарят на установените в тази разпоредба орнитоложки критерии (решение от 14 януари 2016 г., Комисия/България, С-141/14, ЕУ:С:2016:8, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 61 На второ място, държавите членки са длъжни да класифицират като СЗЗ всички територии, които след прилагане на орнитоложките критерии се явяват най-подходящи за опазване на разглежданите видове (решение от 14 януари 2016 г., Комисия/България, С-141/14, ЕУ:С:2016:8, т. 28 и цитираната съдебна практика).
- 62 На трето място, що се отнася до класифицирането на определени части от някои райони, Съдът вече е постановил, от една страна, че класифицирането като СЗЗ не може да бъде резултат от изолирано проучване на орнитоложката значимост на всяка от разглежданите площи, а трябва да се извършва при отчитане на естествените предели на съответната екосистема, и от друга, че орнитоложките критерии, на които изключително трябва да се основава класифицирането, трябва да бъдат научно обосновани (решение от 14 януари 2016 г., Комисия/България, С-141/14, ЕУ:С:2016:8, т. 30 и цитираната съдебна практика).
- 63 За да оспори тезата на Комисията, че класифицираната като СЗЗ част от ОВМ „Рила“ не е достатъчна, Република България най-напред изтъква, че държавите членки имат свобода на преценка при прилагането на орнитоложките критерии за целите на определянето на най-подходящите територии за опазването на видовете, изброени в приложение I към Директивата за птиците.
- 64 В това отношение Съдът е постановил, че свободата на преценка, с която разполагат държавите членки при избора на най-подходящите територии за класифициране като СЗЗ, се отнася не до целесъобразността на класифицирането като СЗЗ на териториите, които се явяват най-подходящи според съответните орнитоложки критерии, а само до прилагането на тези критерии за целите на определянето на най-подходящите територии за опазването на видовете, посочени в приложение I към Директивата за птиците (решение от 14 януари 2016 г., Комисия/България, С-141/14, ЕУ:С:2016:8, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 65 Както следва от цитираната в предходната точка съдебна практика и както правилно подчертава Комисията, от една страна, наистина държавите членки имат определена свобода на преценка при избора на СЗЗ, но все пак решението за класифицирането и определянето на границите на тези СЗЗ трябва да се основава единствено на орнитоложките критерии, определени в Директивата за птиците. Ето защо, когато за целите на определянето на най-подходящите територии за класифициране като СЗЗ е направил разграничение между териториите с най-голямо значение за опазването на видовете по член 4, параграф 1 от Директивата и териториите с по-малко значение и силен антропогенен натиск, Република България не е останала в пределите на свободата на преценка, с която разполагат държавите членки.
- 66 От друга страна, при положение че съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за птиците държавите членки класифицират в частност като СЗЗ най-подходящите по брой и площ територии за опазването на тези видове, не може по съображението, че има свобода на преценка при избора на СЗЗ, дадена държава членка да класифицира като СЗЗ територии, чийто брой и чийто обща площ са явно по-малки от броя и общата площ на определените за най-подходящи територии (вж. в този смисъл решение от 19 май 1998 г., Комисия/Нидерландия, С-3/96, ЕУ:С:1998:238, т. 63).

- 67 Следователно Република България не може да се позовава на свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, за да обоснове само частичното класифициране като СЗЗ на територии, които в своята цялост отговарят на орнитоложките критерии по член 4, параграф 1 от Директивата за птиците.
- 68 По-нататък Република България по същество поддържа, че представените от Комисията доказателства за твърдяното изпълнение на задължения не са научно достоверни и се основават на неактуални данни.
- 69 В това отношение следва да се припомни, че в производствата за установяване на изпълнение на задължения по член 258 ДФЕС е в тежест на Комисията да докаже наличието на твърдяното изпълнение. Без да може да се основава на каквато и да било презумпция, тя трябва да представи на Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице изпълнението на задължения (решение от 21 юли 2016 г., Комисия/Румъния, С-104/15, непубликувано, EU:С:2016:581, т. 83 и цитираната съдебна практика).
- 70 Доколкото обаче не разполага със същински правомощия за разследване в тази област, посочената институция до голяма степен зависи от сведенията, които ѝ предоставят евентуално подалите жалба до нея лица, частни или публични организации с дейност на територията на съответната държава членка, както и самата държава членка. Също така всеки официален документ, издаден от органите на съответната държава членка, може да се смята за надлежен източник на информация за целите на образуването от Комисията на производството по член 258 ДФЕС (решение от 16 юли 2015 г., Комисия/Словения, С-140/14, непубликувано, EU:С:2015:501, т. 40 и цитираната съдебна практика).
- 71 Що се отнася, първо, до твърдяната недостоверност на изтъкнатите от Комисията научни и правни данни, следва да се отбележи, че тези данни, част от които са предоставени от самите български власти, са подложени между 2007 г. и 2010 г. на редица проверки от БАН, БДЗП и специални работни групи от експерти, представляващи българските власти, университетските среди и неправителствени организации, а след това са обсъждани и актуализирани на експертни заседания в рамките на НСБР.
- 72 От същите тези данни обаче следва, че неклассифицираната като СЗЗ част от ОВМ „Рила“, а именно територията „Рила буфер“, е подходящо местообитание за редица видове, посочени в приложение I към Директивата за птиците. Освен това цялото ОВМ „Рила“ е с първостепенно значение за голям брой от тези видове, а местообитанията на най-засегнатите от тях са разпръснати както в класифицираната, така и в неклассифицираната като СЗЗ част от това ОВМ.
- 73 Противно на довода на Република България, че Комисията не изяснява нито метода, нито анализите, които е използвала по отношение на всеки от съответните видове, следва да се констатира, че в исквата молба тази институция дава релевантни данни за метода и анализите си, и по-конкретно представя таблици, от които личи степента на засягане на всеки съответен вид.
- 74 Също така, що се отнася до резултатите от заседанията на НСБР от 11 март 2011 г. и 22 март 2016 г., на които Република България решава да отложи решението за евентуалното класифициране на територията „Рила буфер“ като СЗЗ, следва да се отбележи, че НСБР не успява да стигне до консенсус за класифицирането ѝ поради несъгласието не на научните експерти, а на служителите на различните участващи в процедурата министерства и някои кметове, от една страна, и поради затруднения във връзка с вътрешната процедура относно обявяването на СЗЗ, от друга.

- 75 Подобни затруднения обаче не могат да обосноват недостатъчното класифициране на ОВМ „Рила“ като СЗЗ. Нещо повече, както подчертава Комисията, не само че нито един от научните експерти не се противопоставя на класифицирането на територията „Рила буфер“ като СЗЗ, но и общинските служители не представят никакви научни анализи против класифицирането ѝ, а само предлагат да се извършат нови проучвания.
- 76 В това отношение следва да се припомни, че макар всяко класифициране да предполага компетентните власти да са се уверили въз основа на най-добрите налични научни достижения, че засегнатият обект е част от териториите, които са най-подходящи за опазване на птиците, това не означава, че задължението за класифициране по принцип не възниква, докато властите не са оценили и проверили напълно новите научни достижения (решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия, C-418/04, EU:C:2007:780, т. 63 и цитираната съдебна практика).
- 77 Република България оспорва и решението на Комисията при определянето на значимостта на ОВМ „Рила“ за срещаните се там видове птици да се основе на използвания от BirdLife International праг от 1 % от регионалната или националната гнездова популация.
- 78 Тъй като обаче е безспорно, че Република България не е представила нито един друг орнитоложки критерий, който да може да бъде обективно проверен в съпоставка с критериите, използвани от BirdLife International, при липсата на научни доказателства за противното този праг е показател, позволяващ да се прецени дали тази държава членка е трябвало да класифицира цялото ОВМ „Рила“ като СЗЗ (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия, C-418/04, EU:C:2007:780, т. 53 и 54).
- 79 Оттук следва, че доводът на Република България за недостоверност на използваните от Комисията данни не може да бъде приет.
- 80 Второ, трябва да се отхвърли и доводът на Република България, че имало по-актуални данни — упоменатите в точка 57 от настоящото решение, които Комисията не взела предвид и които се отнасяли до някои видове, за опазването на които трябвало да служи класифицирането на територията „Рила буфер“ като СЗЗ.
- 81 Наистина от практиката на Съда следва, че с оглед на класифицирането на най-подходящите територии като СЗЗ е необходимо актуализиране на научните данни, за да се определи състоянието на най-застрашените видове, както и това на видовете, които представляват общо наследство на Съюза, и че е важно да се използват най-актуализираните научни данни, които са на разположение в края на срока, определен в мотивираното становище (решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия, C-418/04, EU:C:2007:780, т. 47).
- 82 След като обаче не са представени други актуализирани научни данни, които да обосновават класифицирането само на част от ОВМ „Рила“ като СЗЗ, Комисията има основание да твърди в исковата молба, че списъкът на ОВМ представлява най-актуалният и най-точен документ за справка, позволяващ да се прецени дали Република България е класифицирала като СЗЗ достатъчни по брой и по площ територии по смисъла на член 4, параграф 1 от Директивата за птиците (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия, C-418/04, EU:C:2007:780, т. 67). Всъщност, въпреки че не е правно обвързващ за съответните държави членки, този списък съдържа научни доказателства, позволяващи да се прецени дали дадена държава членка е спазила задължението си по тази разпоредба (вж. в този смисъл решение от 7 декември 2000 г., Комисия/Франция, C-374/98, EU:C:2000:670, т. 25 и 26).
- 83 В този смисъл Съдът нееднократно е постановявал, че предвид научния характер на списъка на ОВМ и липсата на каквото и да е научно доказателство, представено от държава членка, с което да се доказва, че задълженията по член 4, параграф 1 от Директивата за птиците е можело да бъдат изпълнени чрез класифициране като СЗЗ на територии с по-малка обща площ от

указаната в списъка, последният може да служи като справочен материал, за да се прецени дали дадена държава членка е класифицирала като СЗЗ достатъчни по брой и по площ територии по смисъла на член 4, параграф 1 (вж. в този смисъл решения от 20 март 2003 г., Комисия/Италия, C-378/01, EU:C:2003:176, т. 18 и от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия, C-418/04, EU:C:2007:780, т. 52).

- 84 Следва обаче да се констатира, че Република България, която се ограничава с изтъкване на необходимостта от допълнителни проучвания за ОВМ „Рила“, не е доказала, видно от преписката по делото пред Съда, че е можела да изпълни задълженията си по член 4, параграф 1 от Директивата за птиците, като класифицира като СЗЗ територии, които са различни от указаните в списъка на ОВМ, изготвен от БДЗП за 2007 г., и обхващат по-малка обща площ от тях.
- 85 Нещо повече, данните от доклада по член 12 от Директивата, които Комисията също е разгледала, не съдържат доказателства, опровергаващи твърдението в петитума на исковата молба.
- 86 От всички изложени по-горе съображения следва, че като не е обявила цялото ОВМ „Рила“ за СЗЗ, Република България не е класифицирала най-подходящите по брой и площ територии за опазването на видове птици, посочени в приложение I към Директивата за птиците, така че не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 от тази директива.

По съдебните разноски

- 87 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република България и последната е загубила делото, следва Република България да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Като не е обявила за специална защитена зона цялото орнитологично важно място, обхващащо Рила планина, Република България не е класифицирала най-подходящите по брой и площ територии за опазването на видове птици, посочени в приложение I към Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици, в резултат на което не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 от тази директива.**
- 2) Осъжда Република България да заплати съдебните разноски.**

Ilešič

Rosas

Toader

Prechal

Jarašiūnas

Обявено в публично съдебно заседание в Люксембург на 26 април 2018 година.

Секретар
A. Calot Escobar

Председател на втори състав
M. Ilešič