



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 24 септември 2015 година¹

Дело C-399/14

**Grüne Liga Sachsen e.V. и др.
срещу
Freistaat Sachsen
(Преюдициално запитване,**

отправено от Bundesverwaltungsgericht (Германия)

„Директива за местообитанията — Специални защитени зони — Територия, включена в списъка на териториите от значение за Общността след издаване на разрешение за строителен проект на тази територия, но преди началото на строителството — Евентуална необходимост от преразглеждане на първоначалната оценка на въздействието на проекта — Правила за извършване на подобно преразглеждане — Последици от изпълнението на проекта съгласно окончателно решение за одобрение на плана преди приемането на окончателно решение относно валидността на първоначалната и последващата оценка“

1. Директивата за местообитанията² има за цел да допринесе за осигуряване на биологичното разнообразие чрез запазване на естествените местообитания, както и на дивата флора и фауна на европейската територия на държавите членки. За тази цел тя предвижда редица изисквания за идентифициране и опазване на естествените местообитания.

2. По-конкретно Европейската комисия следва да поддържа списък на „териториите от значение за Общността“, изготвен въз основа на предложения от държавите членки. След като дадена територия бъде включена в този списък, тя трябва да се третира като „специална защитена зона“. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в тези територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания. Те трябва да извършат също подходяща оценка на въздействието на планове или проекти, които не са свързани с управлението на територията, но могат да окажат значително влияние върху нея. По принцип националните органи могат да одобряват плана или проекта само ако той няма да има отрицателно влияние върху съответната територия. Ако обаче даден план или проект трябва да бъде осъществен — въпреки негативната оценка на въздействието и липсата на алтернативно решение — поради императивни съображения от по-висш обществен интерес, съответната държава членка предприема всички необходими компенсаторни мерки.

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

² — 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, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109).

3. Настоящото преюдициално запитване, отправено от германския Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд), се отнася до строителството на мост над река Елба, планирано и разрешено към момент, в който територията и от двете страни на реката не е била определена като територия от значение за Общността, но започнато и завършено след включването ѝ в приемания от Комисията списък.

4. Националните органи са извършили предварителна оценка на въздействието на проекта на първия етап от процедурата за одобрение на плана и последваща оценка след включването на територията в приемания от Комисията списък. Въпреки това дружество за опазване на природата продължава да оспорва валидността на решението за одобрение на плана по-специално на основание че оценките не съответстват напълно на изискванията на Директивата за местообитанията, която е трябвало да бъде напълно спазена след включването на територията в списъка на Комисията.

5. Bundesverwaltungsgericht иска насоки относно прилагането на тези изисквания в подобни случаи.

Директивата за местообитанията

6. Член 3, параграф 1 от Директивата за местообитанията предвижда по-конкретно:

„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“.

7. Член 4, параграф 1 изисква всяка държава членка да представи списък на териториите, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания и местни видове, които ги обитават. Параграфи 2 и 3 уреждат процедурата, по която Комисията, въз основа на списъците на държавите членки и в срок от шест години от публикуването на Директивата, приема списък на териториите от значение за Общността, в който се посочват териториите с едно или повече приоритетни естествени местообитания или приоритетни видове. Член 4, параграфи 4 и 5 предвижда:

„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 [на териториите от значение за Общността] тя подлежи на разпоредбите на член 6, параграфи 2, 3 и 4“.

8. Член 6 гласи следното:

„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, срещани 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 [оценката на] 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 [императивни съображения] от по-[висш] 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“. Държавата членка информира Комисията за приетите от нея компенсаторни мерки.

Ако в съответната област има приоритетен природен тип местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени, са свързаните със здравето на човека или обществената безопасност, с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение или други [императивни съображения] от приоритетен обществен интерес съгласно становището на Комисията“.

9. Приложения I и II към Директивата за местообитанията са озаглавени съответно „Естествени местообитания от интерес за общността, чието съхраняване изисква обявяването на специални защитени зони“ и „Растителни и животински видове от значение за общността, чието съхраняване изисква обявяването на специални защитни зони“. Във всяко от тях определени типове местообитания и определени природни видове са посочени като приоритетни.

Транспониране на Директивата за местообитанията във Freistaat Sachsen (Федерална провинция Саксония)

10. Член 22b от Sächsisches Naturschutzgesetz (Закон за опазване на природата на Федерална провинция Саксония, наричан по-нататък „SächsNatschG“) от 1994 г. транспонира по същество член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията.

11. Параграф 1 от тази разпоредба предвижда изискване оценката на въздействието да бъде извършена, преди да започне изпълнението на даден проект на територия от значение за Общността, а в параграф 2 се забранява изпълнението на проекта, ако оценката на въздействието разкрива риск от сериозно увреждане. Съгласно параграф 3 тази забрана може да бъде дерогирана само ако проектът е необходим поради императивни съображения от по-висш обществен интерес и желаният резултат не може да бъде постигнат със средства, свързани с по-малка степен на увреждане. Ако на територията има приоритетни местообитания или приоритетни видове, могат да бъдат изтъкнати единствено съображения, свързани със здравето на човека, обществената безопасност (включително националната отбрана и гражданска защита) или със значително положително влияние върху околната среда (параграф 4). При дерогиране на забраната трябва да бъдат взети всички необходими мерки за осигуряване кохерентността на „Натура 2000“ (параграф 5).

12. Освен това от органите на Федерална провинция Саксония се изисква (с министерски постановления от 2003 г.) да се съобразяват с изискванията на Arbeitshilfe zur Anwendung der Vorschriften zum Aufbau und Schutz des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 (Насоки за прилагане на разпоредбите относно създаването и опазването на европейската екологична мрежа „Натура 2000“). Съгласно глава 3.3 от тези насоки същите правила като приложимите за включените в списъка територии от значение за Общността (включително член 22b, параграфи 3—5 от SächsNatschG) трябва да се прилагат и за териториите, „потенциално“ обхванати от Директивата за местообитанията (включително за територии, които са заявени, но все още не са включени в приемания от Комисията списък).

Факти, производство и преюдициални въпроси

13. Bundesverwaltungsgericht пояснява, че Grüne Liga Sachsen е дружество за опазване на природата, което оспорва решението от 25 февруари 2004 г. за одобрение на плана за ново строителство на моста „Waldschlößchenbrücke“, който пресича заливните равнини на Елба и самата река в Дрезден, Саксония.

14. Решението за одобрение на плана се основава на приключила през януари 2003 г. оценка, анализираща възможните въздействия на строителния проект с оглед целите за защита и опазване на защитената зона „Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg“ (Долината на река Елба между Schöna и Mühlberg), обхващаща споменатите заливни равнини, която към този момент е била защитена само на национално равнище, но още не е била включена в приемания от Комисията списък. В случай на установен риск от значително вредно въздействие е трябвало да последва оценка по член 6 от Директивата за местообитанията. В експертния доклад се заключава, че проектът няма да окаже значително или трайно въздействие с оглед на целите за опазване на зоната.

15. През април 2004 г. Grüne Liga Sachsen подава жалба срещу решението за одобрение на плана. Съгласно националното процесуално право подобна жалба няма суспензивен ефект. Поради това Grüne Liga Sachsen подава и молба за допускане на обезпечителни мерки, за да се отложи започването на строителните работи.

16. През декември 2004 г. Комисията включва територията в списъка на териториите от значение за Общността след заявление, подадено от Германия през март 2003 г. (съгласно преюдициалното запитване).

17. На 12 ноември 2007 г. Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд на провинция Саксония), като втора и последна инстанция, отхвърля молбата на Grüne Liga Sachsen за допускане на обезпечителни мерки за отлагане започването на строителните работи. Строителството на моста започва по-късно същата година.

18. След изготвянето на допълнителни експертни доклади на 14 октомври 2008 г. компетентните органи вземат решение за извършване на нова оценка на свързаните със строителния проект вредни въздействия към момента на решението за одобрение на плана. Проектът отново се допуска по изключение, като се предвиждат специални мерки.

19. След изменение на строителния план през септември 2010 г. Grüne Liga Sachsen подава нова молба за спиране на изпълнението на проекта, която Sächsisches Oberverwaltungsgericht отново отхвърля като втора и последна инстанция през октомври 2010 г.

20. Жалбата и въззивната жалба на Grüne Liga Sachsen също са отхвърлени. Bundesverwaltungsgericht понастоящем разглежда подадената ревизионна жалба, в която се посочва, че нито извършената през 2003 г. оценка на въздействието, нито извършената през 2008 г. последваща оценка отговарят на изискванията на Директивата за местообитанията. При оценката от 2003 г. се заключава, че не се очаква значително или дългосрочно вредно въздействие върху територията, поради което впоследствие не е направен по-подробен анализ. В последващата оценка от 2008 г., макар да се достига до извод за наличие на значително вредно въздействие (на което може да се противодейства с компенсаторни мерки по член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията), са били проучени само два типа местообитания и един природен вид.

21. Ето защо, за да определи по-точно изискванията на Директивата за местообитанията, Bundesverwaltungsgericht отправя преюдициално запитване със следните въпроси:

„1. Трябва ли член 6, параграф 2 от [Директивата за местообитанията] да се тълкува в смисъл, че преди изпълнението на проект за строителство на мост, който е разрешен преди включването на дадена територия в списъка на териториите от значение за Общността и който не е непосредствено свързан с управлението на територията, следва да се извърши оценка на въздействието му върху територията, ако територията е включена в списъка след издаването на разрешението, но преди започване на изпълнението, и преди издаването на разрешението е била извършена единствено оценка на риска или предварителна оценка?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос:

Трябва ли при последващата оценка националният орган да съблюдава изискванията на член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията включително когато е искал превантивно да ги вземе предвид при предхождащото издаването на разрешение оценка на риска или предварителна оценка?

3. При утвърдителен отговор на първия въпрос и отрицателен отговор на втория въпрос:

Какви изисквания следва да се поставят съгласно член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията към последващата оценка на издадено за даден проект разрешение и към кой момент следва да се отнесе оценката?

4. В рамките на допълнително производство, което служи за отстраняване на установени нередности при последващата оценка по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията или оценката за въздействие по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, трябва ли със съответни изменения на изискванията за оценка да се вземе предвид, че съоръжението е можело да бъде построено и въведено в експлоатация, тъй като решението за одобряване на плана се изпълнява незабавно и молбата за постановяване на обезпечителни мерки е отхвърлена без възможност за обжалване? Това важи ли при всички случаи за необходимата последваща оценка на алтернативите в рамките на решение по член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията?“

22. Grüne Liga Sachsen, Федерална провинция Саксония (ответник в главното производство), Чешката република и Комисията представят писмени становища, като всеки от тях представя устно становище в съдебното заседание на 17 юни 2015 г.

Допълнителни обстоятелства в становищата на страните

23. В писмените си становища Grüne Liga Sachsen и Федерална провинция Саксония доразвиват фактичката обстановка по делото, по което е отправено преюдициалното запитване. Въпреки че Съдът не е компетентен да се произнася по фактите, може да е полезно придобиването на по-пълна представа относно контекста.

24. На първо място, Grüne Liga Sachsen твърди, че територията е заявена за включване в приемания от Комисията списък през юни 2002 г., а не през март 2003 г., както е посочено от Bundesverwaltungsgericht.

25. Предвид изявленията на Комисията в хода на съдебното заседание твърдението на Grüne Liga Sachsen в това отношение явно е правилно. Комисията информира Съда, че е получила от Германия „първоначален списък“ през март 2002 г. (което може да обясни евентуалното объркване с март 2003 г.), а официалното предложение — през юни 2002 г. Във всеки случай е безспорен фактът, че територията е била включена в приемания от Комисията списък на териториите от значение за Общността през декември 2004 г. Освен това този факт изглежда не е от значение за повдигнатите въпроси, тъй като във всички хипотези проектът за строителството на моста е разрешен (през февруари 2004 г.) след заявяването и преди включването на територията в приемания от Комисията списък.

26. Що се отнася до характеристиките на територията и влиянието, което може да окаже строителството на моста, Grüne Liga Sachsen пояснява, че разглежданите заливни равнини са местообитания от типа „низинни сенокосни ливади“ с редица видове птици и насекоми и че постигането на целите за опазването на тази територия е застрашено поради загубата на повърхностна площ, поради разделянето ѝ от моста и поради посегателствата в местообитанията на някои видове риби вследствие на строителните работи по изграждането му.

27. От своя страна Федерална провинция Саксония изброява предприетите мерки за предотвратяване на въздействието и компенсаторните мерки за ограничаване на последиците от построяването на моста: ограничения на скоростта в определени моменти, растителност, по която да се ориентират прилепите при полет, възстановяване и развитие на територии, различни от низинните сенокосни ливади, и развитие на местообитания от типа „реки с кални брегове“. Федерална провинция Саксония пояснява, че мостът е необходим за избягване на натовареността на движението и подобряване на връзките между зоните от двете страни на реката и че целите за опазване на разглежданата територия (която обхваща общо 180 км речни брегове и включва градски зони като тези в Дрезден, където реката е пресичана от 8 други моста) се отнасят до 14 типа местообитания и 19 природни вида, изброени съответно в приложения I и II към Директивата за местообитанията³.

3 — От информация на уеб сайта на Европейската агенция за околна среда (<http://eunis.eea.europa.eu/sites/DE4545301>) е видно, че два от типовете местообитания и два от видовете са сред изброените като приоритетни в приложенията към Директивата за местообитанията. Изглежда обаче няма вероятност в района на спорния мост над река Елба в град Дрезден да се намират двата приоритетни типа местообитания („Гори по стръмни склонове, сипеи и дефилета Tilio-Acerion“ и „Алувиални гори с Alnus glutinosa и Fraxinus excelsior“). От друга страна, двата приоритетни вида (червена калиморфа и осмодерма) могат да бъдат широко представени в цялата територия, както бе потвърдено от Комисията в съдебното заседание, поне що се отнася до червената калиморфа.

28. Grüne Liga Sachsen и Федерална провинция Саксония са съгласни по въпроса, че в извършената преди издаване на решението за одобрение на плана оценка компетентните органи са взели предвид националното законодателство, транспониращо член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията, макар територията все още да не е била включена в списъка на териториите от значение за Общността. На този етап се е стигнало до заключението, че проектът няма да окаже значително влияние по смисъла на член 6, параграф 3. Решението от 2008 г. за извършване на последваща оценка е прието въз основа на допълнителни експертни доклади, които са стигнали до различен извод, и има за цел изпълнение на изискванията по член 6, параграф 4. Въпреки това, както става ясно в съдебното заседание, Grüne Liga Sachsen намира (и запитващата юрисдикция изхожда от тази предпоставка), че и първоначалната оценка, и последващата оценка от 2008 г. не са съобразени напълно с тези изисквания, докато Федерална провинция Саксония възприема становището, че те са в пълно съответствие с тях.

Преценка

Структура, приложимост и обхват на членове 4 и 6 от Директивата за местообитанията

29. Член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията изисква държавите членки да изпратят на Комисията списък на териториите в срок от три години след нотифицирането на Директивата. Германия се забавя с изпращането⁴, но според мен този факт не е от значение за повдигнатите по настоящото дело въпроси, освен доколкото германските органи не са могли да извлекат никаква полза от неточното изпълнение на задълженията си. Съгласно член 4, параграфи 2 и 3 Комисията съставя списък с териториите от значение за Общността за всяка държава членка в срок от шест години след публикуването на Директивата. Член 4, параграф 4 изисква след това съответната държава членка да определи територията за специална защитена зона отново в срок, не по-дълъг от шест години. Следователно член 6, параграф 1, съгласно който държавите членки трябва да определят консервационни мерки за тези територии, се прилага от датата на последното определяне на територията като специална защитена зона. Съгласно член 4, параграф 5 обаче член 6, параграфи 2, 3 и 4 се прилагат веднага след (но не и преди)⁵ включването на територията в списъка на териториите от значение за Общността.

30. Поради това в настоящия случай член 6, параграфи 2, 3 и 4 от Директивата за местообитанията се прилагат за разглежданата територия, считано от декември 2004 г., когато тя е включена в списъка на Комисията, а член 6, параграф 1 — считано от по-късната дата на определянето ѝ като специална защитена зона.

31. В това отношение Съдът е приел, че ако за даден проект е дадено разрешение, преди съответната територия да бъде включена в приемания от Комисията списък, член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията не може пряко да налага задължения вследствие на включването в списъка⁶. Следователно в настоящия случай член 6, параграф 3 не е породил задължение за извършване на оценка, когато територията е била включена в приемания от Комисията списък през декември 2004 г., тъй като проектът вече е бил разрешен през февруари същата година.

4 — Вж. решение Комисия/Германия (C-71/99, EU:C:2001:433).

5 — Решение Dragaggi и др. (C-117/03, EU:C:2005:16, т. 23—25). Следва да се отбележи обаче явното несъответствие между членове 4 и 6 от Директивата за местообитанията, тъй като член 6, параграф 2 се отнася изрично до специалните защитени зони, докато съгласно член 4, параграф 5 тази разпоредба става приложима само след включване на дадена територия в списъка на териториите от значение за Общността, което може да предхожда с до шест години определянето ѝ като специална защитена зона.

6 — Решения Комисия/Австрия (C-209/04, EU:C:2006:195, т. 56 и 57 и цитираната съдебна практика) и Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 48 и 49).

32. Също така включването в списъка не поражда никакво задължение за извършване на нова оценка, за да се установи дали вече издадените за плановете разрешения оказват въздействие върху съответните територии⁷.

33. Въпреки това, когато дадена територия е била заявена съгласно Директивата за местообитанията, но Комисията все още не е взела решение за включването ѝ в списъка, съответната държава членка може да не разрешава намеса, която е в състояние да увреди сериозно екологичните ѝ характеристики⁸. В настоящия случай разрешението за построяването на моста е издадено след заявлението и следователно за него се прилага това ограничение.

34. Нещо повече, след като дадена територия бъде включена в приемания от Комисията списък на териториите от значение за Общността, за изпълнението на проект, разрешен преди включването в списъка, ще се прилага член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, който установява общо задължение за опазване на територията, състоящо се в предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията и обезпокояването на видовете, които могат да окажат значително въздействие с оглед на целите на Директивата⁹. Съдът е посочил също, че „задължението за извършване на последваща оценка може да се основава на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията“¹⁰, макар, както изтъква Комисията, все още да не е уточнил при какви обстоятелства би възникнало подобно задължение.

35. На последно място, разпоредбите на член 6 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкуват като единно цяло с оглед на целите за опазване, въведени с тази директива. Всъщност параграфи 2 и 3 от този член имат за цел да гарантират едно и също равнище на защита на естествените местообитания и на местообитанията на видовете, докато параграф 4 от същия член представлява само изключение по отношение на второто изречение от параграф 3¹¹.

36. Следователно положението в главното производство изглежда е следното.

37. На първо място, съответните органи не са могли да издадат разрешение за строителството на моста през февруари 2004 г., ако е имало опасност от сериозно увреждане на екологичните характеристики на територията.

38. На второ място, член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията е приложим по настоящия случай от декември 2004 г. и поради това от органите се изисква да „вземат подходящи мерки за предотвратяване [...] 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 целите на настоящата директива“. При определени обстоятелства (които Съдът трябва да изясни в решението си по настоящото дело) това изискване може да включва задължението за извършване на последваща оценка на вече издаденото разрешение.

39. На трето място, от самия член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията не произтича пряко задължението за провеждане или преразглеждане на процедурата за одобряване на строителството на моста през февруари 2004 г.; по подобен начин не може да бъде пряко от значение член 6, параграф 4, който представлява само изключение по отношение

7 — Решение Комисия/Обединено кралство (C-6/04, EU:C:2005:626, т. 57—59).

8 — Решения Dragaggi и др. (C-117/03, EU:C:2005:16, т. 26 и 27), Bund Naturschutz in Bayern и др. (C-244/05, EU:C:2006:579, т. 44, 47 и 51) и Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, т. 49).

9 — Решение Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 49 и цитираната съдебна практика).

10 — Решение Комисия/Обединено кралство (C-6/04, EU:C:2005:626, т. 58); вж. също заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Обединено кралство (C-6/04, EU:C:2005:372, т. 55).

11 — Решения Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2013:220, т. 32 и цитираната съдебна практика) и Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 19).

на второто изречение от параграф 3. Въпреки това разпоредбите на член 6, параграф 3 — а вероятно и тези на член 6, параграф 4 — могат да бъдат от значение при определяне на изискванията по член 6, параграф 2, доколкото параграфи 2 и 3 от този член гарантират едно и също равнище на защита.

Въпрос 1: Необходимост от последваща оценка на въздействието на проект в територия, включена в списъка след издаване на разрешението за проекта, но преди началото на изпълнението му?

40. Запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали при обстоятелствата по главното производство член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията изисква първоначалната оценка на проекта да бъде преразгледана след включването на територията в приемания от Комисията списък на териториите от значение за Общността и преди започване на строителните работи.

41. По отношение на тези обстоятелства запитващата юрисдикция по-специално посочва, че първоначално е била извършена единствено „оценка на риска или предварителна оценка“, тоест оценка, която очевидно не би изпълнила всички изисквания по член 6, параграф 3, в случай че тази разпоредба е приложима в този момент. Федерална провинция Саксония смята, че първоначалната оценка отговаря на всички тези изисквания. Единствено компетентната национална юрисдикция може да се произнесе по този въпрос, но за изчерпателност ще разгледам и двете хипотези.

42. Първо, в хипотезата, при която първоначалната оценка отговаря на всички изисквания по член 6, параграф 3 (и доколкото е необходимо, на тези по член 6, параграф 4) от Директивата за местообитанията, и с оглед на факта, че член 6, параграфи 2 и 3 имат за цел да гарантират едно и също равнище на защита, по-принцип изглежда, че от член 6, параграф 2 (който изисква единствено да се вземат подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията и обезпокояването на видовете) не може да се изведе необходимостта от преразглеждане на тази оценка на чисто формалното основание, че впоследствие територията е била включена в списъка на териториите от значение за Общността.

43. Твърде вероятно е обаче състоянието на запазване¹² на дадена територия да се измени в периода между датата на първоначалната оценка и тази на започване на строителните работи. В настоящия случай между двете дати са изминали повече от четири години. Член 6, параграф 2 предвижда постоянно задължение за гарантиране на същото равнище на защита като член 6, параграф 3 и би било в противоречие с целите на Директивата да се позволи решението за одобрение на плана да остане непроменено само за да бъде изпълнено след значително изменение в състоянието на запазване на територията. Следователно изменението в състоянието на територията или в условията на проекта може да доведе до необходимост от преразглеждане на оценката на въздействието с оглед на промененото положение като „подходяща мярка“, изисквана по силата на член 6, параграф 2 за предотвратяване влошаването на състоянието на местообитанията или обезпокояването на видовете. Компетентната национална юрисдикция, която единствена има правомощие да се произнесе по фактите, следва да провери дали в конкретен случай са настъпили подобни изменения.

¹² — Съгласно член 1, точка д) от Директивата за местообитанията състояние на запазване на естествено местообитание означава съвкупността от въздействия върху естественото местообитание и характерните за него видове, които могат да повлияят дългосрочно на естественото му разпространение, структура и функции, както и на дългосрочното оцеляване на характерните видове.

44. В това отношение не смятам, че въпросът дали изменението е настъпило преди или след включването на територията в списъка на териториите от значение за Общността е релевантен: от значение в случая е дали изменението е настъпило след датата на първоначалната оценка и преди датата на започване на строителните работи.

45. Такъв подход очевидно трябва да се прилага на по-силно основание, ако настъпи подобно изменение и първоначалната оценка *не* е отговаряла напълно на изискванията по член 6, параграф 3 (и параграф 4) от Директивата за местообитанията.

46. Важно е обаче да се разгледа и положението, при което първоначалната оценка не е отговаряла напълно, но след датата на извършването ѝ не е настъпило *никакво* изменение в състоянието на територията или в условията на проекта, като единственото (евентуално) релевантно обстоятелство е включването на територията в списъка на териториите от значение за Общността.

47. В този случай, макар Съдът да е постановил, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията не налага преразглеждане на първоначалната оценка, той е разгледал и възможността подобно задължение да възникне по силата на член 6, параграф 2, който има за цел да гарантира същото равнище на защита¹³.

48. Според мен такава задължение не може да бъде абсолютно. Да се изисква преразглеждане във всички случаи би било равносилно на прилагане на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията за положения извън изрично предвиденото му действие по време, а това би било в противоречие с практиката на Съда, посочена в точки 31 и 32 по-горе.

49. Въпреки това, когато първоначалната оценка се отклонява до такава степен от изискванията по член 6, параграфи 3 и 4, че съществува опасност от значително влошаване на състоянието на местообитанията или обезпокояване на видовете, за компетентната национална юрисдикция трябва винаги да съществува възможност да разпреди извършването на последваща оценка, тъй като член 6, параграф 2 изисква при такава опасност държавите членки да вземат подходящите мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията или обезпокояването на видовете. Същото се отнася и до случаите, в които при първоначалната оценка не е установено ясно какво въздействие може да има проекта върху местообитанията и видовете в дадена територия, като по този начин не се установява вероятното наличие на такава опасност. При подобни обстоятелства преразглеждането на първоначалната оценка изглежда подходяща мярка, макар да трябва да се разгледат и алтернативни решения. Например много специфична опасност може да бъде надлежно преодоляна с подходяща, но строго определена превантивна мярка, докато в други случаи може да се окаже, че единствената подходяща мярка е да се отмени изцяло първоначалното разрешение за строителство и да се разпреди провеждането на съвсем нова процедура за оценяване.

13 — Вж. точка 34 по-горе и цитираната съдебна практика.

Въпрос 2: Необходимост от съобразяване с изискванията по член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията при последваща оценка, когато тези разпоредби вече са били взети предвид при предварителната оценка?

50. Вторият въпрос на запитващата юрисдикция се основава на предположението, че обстоятелствата по случая са такива, че е необходима последваща оценка на въздействието на проекта в съответствие с член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията. Допуска се също, че съответните органи са имали намерение да се съобразят с изискванията по член 6, параграфи 3 и 4 при извършване на първоначалната оценка. При това положение запитващата юрисдикция иска да се установи дали посочените органи са обвързани от последните разпоредби при извършване на последващата оценка.

51. В това отношение съм съгласна с Федерална провинция Саксония и Комисията, че няма основание да се придава значение на целите и намеренията на органите при извършване на първоначалната оценка.

52. От предложения от мен отговор на първия въпрос следва, че при вземане на решение дали е необходима последваща оценка могат да се използват само обективни критерии: първоначалната оценка напълно съобразена ли е с член 6, параграф 3 (и при необходимост, с член 6, параграф 4) от Директивата за местообитанията и ако не е, нередностите могат ли да доведат до опасност от значително влошаване на състоянието на местообитанията или обезпокояване на видовете или да оставят неустановена вероятността от наличие на такава опасност?

53. От съдебната практика обаче следва също, че изискванията, които Директивата за местообитанията предвижда за подобна последваща оценка, са тези по член 6, параграф 2, а не (поне не пряко) по член 6, параграфи 3 и 4. Да се изисква строгото съблюдаване на последните разпоредби въз основа единствено на намерението при извършване на първоначалната оценка видимо е в противоречие с принципа на правната сигурност, изтъкнат от Съда в това отношение¹⁴.

54. Въпреки всичко, ако такова изискване се предвижда не в Директивата за местообитанията, а в националното право, или произтича от административната практика¹⁵, не би могло по никакъв начин да е налице противоречие с разпоредбите на член 6 от Директивата, тъй като параграфи 2 и 3 от този член целят да гарантират едно и също равнище на защита. Следователно доводът на Grüne Liga Sachsen, че след като веднъж вече са взели предвид изискванията по член 6, параграфи 3 и 4 при извършване на първоначалната оценка, съответните органи са длъжни да ги съблюдават и при последващата оценка, не може да бъде отхвърлен с лекота, ако намира основание в националното право. Може единствено да се твърди, че такова изискване не произтича от самата Директива за местообитанията.

55. Що се отнася до настоящата директива, тълкувана от Съда, от значение са изискванията по член 6, параграф 2 и те са предмет на третия въпрос. На този етап бих искала да отбележа обаче, че ако стане ясно, че подходящата мярка, която трябва да бъде взета съгласно член 6, параграф 2, е да се отмени първоначалното разрешение и да се разпорежи провеждането на съвсем нова процедура, то тази процедура, която по дефиниция ще започне след включването на територията в списъка на териториите от значение за Общността, ще трябва задължително да отговаря пряко на изискванията по член 6, параграфи 3 и 4.

14 — Вж. например решение Комисия/Австрия (C-209/04, EU:C:2006:195, т. 57 и цитираната съдебна практика).

15 — Вж. точки 10 и 12 по-горе. Съдът е приел, че национална администрация може да бъде обвързана от обща практика при прилагане на правото на ЕС — вж. решение The Rank Group (C-259/10 и C-260/10, EU:C:2011:719, т. 62 и цитираната съдебна практика).

Въпрос 3: Изисквания, предвидени в член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията за последващата оценка, и моментът, към който трябва да се отнесе оценката?

56. Първо, бих искала да отбележа, че Съдът ясно е постановил по отношение на плановете или проектите, които към момента на тяхното приемане не попадат в обхвата на член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията, „че няма как да се изключи възможността — в уредената от националното право процедура за оценка на въздействието върху околната среда на план или проект, който може съществено да засегне интересите от опазване на дадена територия — по аналогия с предвидената от член 6, параграф 4 от тази директива процедура за дерогиране държавата членка да се позове на съображение от обществен интерес и ако залегналите в цитираната норма изисквания по същество са изпълнени, да разреши дейност, която вследствие на това вече няма да е забранена от член 6, параграф 2. За да може обаче да се провери дали предвидените от член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията изисквания са изпълнени, въздействието на плана или проекта трябва предварително да е било анализирано в съответствие с член 6, параграф 3 от същата директива“¹⁶.

57. Според мен случаят, разгледан от Съда в цитираната съдебна практика, съответства до голяма степен на последващата оценка, извършена през октомври 2008 г. в делото по главното производство и описана от запитващата юрисдикция, доколкото тази последваща оценка е съобразена с изискванията по член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията и потвърждава решението за одобрение на плана по изключение, като се предвижда приемането на определени компенсаторни мерки.

58. При тези обстоятелства от практиката на Съда изглежда неминуемо следва, че макар необходимостта от преразглеждане или последваща оценка през октомври 2008 г. да е произтичала пряко от член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, процедурата за оценяване е трябвало да отговаря на всички изисквания по член 6, параграфи 3 и 4.

59. Не при всички обстоятелства обаче сме изправени пред подобно положение по причини, сходни с изложените от мен по-горе, по-специално в точка 48. Например може да има случаи, в които е необходима последваща оценка по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията просто за да се провери дали мерките, които трябва да бъдат взети съгласно същия параграф, действително предотвратяват влошаването на състоянието на местообитанията или обезпокояването на видовете по смисъла на посочената разпоредба, но не е необходима нова оценка на въздействието на проекта за целите на член 6, параграф 3 и не се поставя въпросът за допускане по изключение по смисъла на член 6, параграф 4.

60. Вторият аспект, който трябва да се разгледа в контекста на този въпрос, се отнася до момента, към който следва да се отнесе последващата оценка. В настоящия случай дали при последващата оценка трябва да се анализира състоянието на запазване на територията и въздействието на проекта за строителство на моста, каквито са били и е могло да бъдат установени към 2003 г. или 2004 г., когато е била извършена първоначалната оценка и е било издадено съответното решение за одобрение на плана, или към 2008 г., когато е извършена последващата оценка и е започнало строителството на моста? Очевидно е, че изборът на момента може да повлияе върху резултатите от последващата оценка.

16 — Решение Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, т. 34), където се цитира решение Комисия/Испания (C-404/09, EU:C:2011:768, т. 156 и 157).

61. Според мен отговорът произтича от естеството на задълженията, предвидени в член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, въз основа на който преразглеждането или последващата оценка може да се окажат необходими при обстоятелства като тези в главното производство. Тези задължения се отнасят до извършването на текущ мониторинг на съответната територия, а за предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията или обезпокояването на видовете могат да бъдат приети единствено мерките, които към момента на приемането им са подходящи с оглед на текущия мониторинг.

62. В обобщение, формулирано по малко по-различен начин: доколкото при обстоятелствата по главното производство се изисква преразглеждане на първоначалната оценка, необходимостта от такова преразглеждане произтича от член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията и поради това се изисква при извършването му да се вземе предвид положението към тогавашния момент (2008 г.); но доколкото преразглеждането води до допускане по изключение по смисъла на член 6, параграф 4, трябва да са спазени всички изисквания по член 6, параграф 3.

Въпрос 4: В главното производство има ли значение фактът, че проектът е бил изпълнен, защото решението за одобрение на плана е било окончателно и е подлежало на изпълнение?

63. В четвъртия въпрос запитващата юрисдикция изхожда от предположението не само, че е необходимо преразглеждане на първоначалната оценка вследствие на включването на територията в списъка на териториите от значение за Общността, но и че извършената през 2008 г. последваща оценка не отговаря напълно на изискванията по Директивата за местообитанията. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали към настоящия момент, в който мостът вече е построен и отворен за движение, следва да се вземе предвид фактът, че преди започване на строителните работи и преди извършване на последващата оценка са били изчерпани всички възможни правни способности за защита по националното право, поради което решението за одобрение на плана е станало окончателно към онзи момент. По-специално тя иска да се установи дали този факт може да засегне валидността на дерогацията по член 6, параграф 4 от Директивата.

64. Първо, според мен е немислимо фактът, че решението за одобрение на плана е станало окончателно съгласно националното процесуално право, да бъде използван по какъвто и да било начин за ограничаване на необходимостта от съобразяване с разпоредбите на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията. В противен случай би била застрашена ефективността на Директивата и би било възможно въвеждането на различни изисквания в отделните държави членки — резултат, който е в пълно противоречие с целта за изграждане и поддържане на „единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони“. Изискванията на Директивата трябва да се прилагат по всяко време и по един и същи начин във всички държави членки.

65. Освен това член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията предвижда постоянни задължения. Дори когато решението за одобрение на даден план е прието след провеждане на процедура, която е напълно съобразена с член 6, параграфи 3 и 4, държавите членки трябва да продължават да вземат подходящите мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на естествените местообитания или обезпокояването на видовете. Същото важи на по-силно основание, когато процедурата не съответства напълно на тези разпоредби и нередностите трябва да бъдат отстранени. Макар правната сигурност на окончателно решение за одобрение на план да е фактор, който трябва да се отчита, тя не може да надделее над необходимостта от постоянен мониторинг и предприемане на текущи мерки за предотвратяване на вредното въздействие. По-скоро, в зависимост от обстоятелствата, може да възникне нуждата от обезщетяване на лицата, у които решението за одобрение е породило оправдани правни очаквания и които въз основа на него са започнали проекта.

66. Съществуват обаче и други съображения, които следва да бъдат разгледани в контекста на този въпрос. Не става въпрос само за това, че решението за одобрение на плана е станало окончателно в главното производство, но също че мостът е бил построен (със съответното влошаване на състоянието на местообитанията и обезпокояване на видовете, макар и обосновано по императивни съображения от по-висш обществен интерес) и отворен за движение (с възможно продължаващо въздействие върху местообитанията и видовете). В това отношение запитващата юрисдикция излага хипотезата, че изводът за нередности при извършването на първоначалната и на последващата оценка може да доведе до отмяна на решението за одобрение на плана и до още по-сериозни последици — както екологични, така и икономически — ако се стигне до заключението, че мостът трябва да бъде разрушен.

67. Ако тази хипотеза се окаже вярна, ще трябва да се прецени какви мерки следва да бъдат предприети съгласно Директивата за местообитанията.

68. Тези мерки трябва да са „подходящи“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията. Те трябва да бъдат определени с оглед на положението към съответния момент. С други думи, ще бъде необходимо да се отчете фактът, че мостът е построен, и да се оценят екологичните последици от запазването му (и оставянето му в експлоатация) в сравнение с тези от затварянето му (или ограничаване на експлоатацията му) или дори от премахването му. Следва да бъдат взети мерките, които във възможно най-голяма степен *предотвратяват* влошаването на състоянието на местообитанията или обезпокояването на видовете. Ако обаче вече е настъпило влошаване на състоянието или обезпокояване, следва да се вземат предвид също и изискванията по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията за установяване на приоритетите за опазване *или възстановяване* в благоприятно състояние на запазване на местообитанията или видовете, както и изискванията за управление на териториите по член 6, параграф 1.

69. Твърде вероятно е след такова претегляне на интересите и приоритетите да се стигне до възгледа, че мостът трябва да бъде запазен, като се приемат подходящи мерки за предотвратяване на вредното въздействие и мерки за управление. В противен случай според мен всяко предложение за събарянето на моста би следвало да се разглежда — точно както първоначалното предложение за построяването на моста е следвало да се разглежда — като попадащо в категорията „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“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, и следва, преди изпълнението му, самото то да бъде подложено на изискваната в тази разпоредба проверка.

70. Въпреки това съм съгласна с Комисията, че при преценка на различните възможности разходите например за разрушаване на моста и за обезщетяване на изпълнителя на проекта по принцип не са от значение. Макар същите „императивни съображения от по-висш обществен интерес“, които са били посочени при първоначалната оценка, да могат все още да бъдат изтъкнати, доколкото е приложим член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията, към тях не може да се добави очевидният обществен интерес от спестяване на разходи (и във всеки случай такъв интерес не би могъл да се счита за по-важен, ако се прилага вторият абзац на член 6, параграф 4 в случай на приоритетен природен тип местообитание и/или приоритетен вид). Възприемането на такъв подход би означавало да се благоприятства поддържането на проекти с вредно въздействие върху околната среда единствено на основанието, че би било твърде скъпо да се отстранят последиците от неточното изпълнение на изискванията по Директивата.

Заклучение

71. С оглед на всички изложени по-горе съображения смятам, че Съдът трябва да отговори на поставените от Bundesverwaltungsgericht въпроси по следния начин:

Когато план или проект, който не е непосредствено свързан с управлението на територия в „Натура 2000“, но може да окаже значително влияние върху тази територия, е бил разрешен след заявяването на територията пред Комисията, но преди включването ѝ в списъка на териториите от значение за Общността, въз основа на оценка на въздействието, извършена също между тези две дати, и строителството по проекта е започнало чак след датата на включването в списъка, разпоредбите на Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна трябва да се тълкуват по следния начин:

- 1) Ако първоначалната оценка и процедурата по одобрение на плана са проведени в пълно съответствие с член 6, параграфи 3 и 4 от посочената директива, член 6, параграф 2 по принцип не изисква преразглеждането на тази процедура; изменение в състоянието на територията или в условията на проекта обаче може да доведе до необходимост от преразглеждане на оценката с оглед на промененото положение като подходяща мярка за предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията или застрашаването на видовете. Ако първоначалната процедура не е проведена в съответствие с член 6, параграфи 3 и 4, последващата оценка представлява подходяща мярка, изисквана от член 6, параграф 2, когато допуснатите в процедурата нередности водят до опасност от значително влошаване на състоянието на местообитанията или обезпокояване на видовете или до невъзможност да се определи въздействието на проекта върху местообитанията и видовете.
- 2) Обстоятелството, че органите, провели първоначалната процедура, са искали да вземат предвид изискванията по член 6, параграфи 3 и 4 от Директива 92/43, не поражда задължение по силата на тази директива за съобразяване със същите разпоредби при последващо преразглеждане на процедурата; въпреки това не би било налице противоречие с Директивата, ако такова задължение произтича от националното право.
- 3) Ако преразглеждането на първоначалната процедура е подходяща мярка, изисквана по член 6, параграф 2 от Директива 92/43, то трябва да се основава на положението към момента на извършването му. Ако преразглеждането доведе до прилагане по аналогия на дерогацията по член 6, параграф 4 от тази директива, то трябва също да отговаря на всички изисквания по член 6, параграф 3.
- 4) Ако след изпълнението на проекта се окаже, че при такова преразглеждане също са допуснати нередности, фактът, че решението за одобрение е станало окончателно и не подлежи на обжалване по националното право, не е от значение при определяне на мерките, които трябва да бъдат взети съгласно Директива 92/43. Тези мерки трябва да водят до предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията или обезпокояването на видовете в дадената територия съгласно член 6, параграф 2 от посочената директива, трябва при необходимост да са насочени към възстановяване в благоприятно състояние на запазване и ако включват демонтиране на изградения обект, те трябва да бъдат подложени на оценка съгласно член 6, параграф 3. В последния случай разходите за разрушаване не са императивни съображения от по-висш обществен интерес по смисъла на член 6, параграф 4.