



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

14 януари 2016 година *

„Преюдициално запитване — Директива 92/43/ЕИО — Член 6, параграфи 2—4 — Включване на територия в списъка на териториите от значение за Общността след разрешаване на проект, но преди началото на неговото изпълнение — Оценка на проекта след включването на територията в посочения списък — Изисквания за тази оценка — Последици от изпълнението на проекта за избора на алтернативи“

По дело C-399/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) с акт от 6 март 2014 г., постъпил в Съда на 18 август 2014 г., в рамките на производство по дело

Grüne Liga Sachsen eV и др.

срещу

Freistaat Sachsen,

в присъствието на:

Landeshauptstadt Dresden,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на втори състав, изпълняващ функцията на председател на трети състав, С. Toader (докладчик) и Е. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: Е. Sharpston,

секретар: М. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 юни 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Grüne Liga Sachsen eV и др., от М. Gellermann, Rechtsanwalt,

— за Freistaat Sachsen, от F. Fellenberg, Rechtsanwalt,

* Език на производството: немски.

- за чешкото правителство, от М. Smolek, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от С. Hermes и G. Wilms, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 24 септември 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 6, параграфи 2—4 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Grüne Liga Sachsen eV (наричано по-нататък „Grüne Liga Sachsen“) и други и Freistaat Sachsen (Федерална провинция Саксония) относно решение на органите на посочената провинция, с което се одобрява план за строителство на мост над река Елба в Дрезден (Германия).

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Първото съображение от Директивата за местообитанията предвижда:
„[...] опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда, включително запазването на естествените местообитания, както и на дивата флора и фауна са важна цел на Общността от общ интерес, както е посочено в член [191 ДФЕС]“.
- 4 Третото съображение от тази директива гласи:
„[...] основната цел на настоящата директива е да популяризира опазването на биологичното разнообразие, като се съобразява с икономическите, социалните, културните и регионалните изисквания, и настоящата директива допринася за общата цел на устойчивото развитие; [...] опазването на биологичното разнообразие може в определени случаи да изисква поддържането или дори насърчаването на определени човешки дейности“.
- 5 Член 1 от Директивата за местообитанията гласи:
„По смисъла на настоящата директива:
[...]
к) *територия от значение за Общността* [наричана по-нататък „ТЗО“] означава територия в биогеографския регион или региони, към които принадлежи, която допринася в значителна степен за съхраняването или за възстановяването в благоприятно състояние на запазване на естественото местообитание съгласно приложение I или на вид съгласно приложение II, а също може да допринесе в значителна степен за [кохерентността] на посочената в член 3 мрежа „Натура 2000“ и/или за биологичното разнообразие на съответния биогеографски район или райони.

[...]

- л) *специална защитена зона* означава [ТЗО], определена от държавите членки чрез законова или административна разпоредба и/или договор, в която се провеждат мероприятията, необходими за опазване или възстановяване на благоприятно състояние на запазване на естествените местообитания и/или популации на видовете, за които тя е определена;

[...]“.

- 6 Член 3, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„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, първа алинея от Директивата за местообитанията предвижда, че държавите членки предлагат списъка на посочените в тази разпоредба територии въз основа на критериите, установени в приложение III (етап 1) към директивата, и съответната научна информация.

- 8 Съгласно член 4, параграф 1, втора алинея от посочената директива в срок от три години от нотифицирането на последната списъкът на предложените територии се изпраща на Европейската комисия заедно с информация за отделните територии.

- 9 В съответствие с член 4, параграф 2 от Директивата за местообитанията Комисията в съгласие с държавите членки съставя от списъците на държавите членки проектосписък на ТЗО, в който се идентифицират територии с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече приоритетни видове.

- 10 Член 4, параграф 5 от Директивата за местообитанията гласи следното:

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

- 11 Член 6 от тази директива предвижда:

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

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

3. Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от [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“.

Германското право

12 Член 80 от Административнопроцесуалния кодекс (Verwaltungsgerichtsordnung) предвижда:

„(1) Жалбите по административен и съдебен ред имат суспензивно действие. [...]

(2) Те нямат суспензивно действие само

[...]

3. в други случаи, предвидени във федерален закон или, на равнището на дадена провинция, в приет в тази провинция закон [...]

[...]

(5) Компетентният да се произнесе по съществуването на спора съд може, ако е направено такова искане, да постанови, че е налице пълно или частично суспензивно действие в случаите по алинея 2, точки 1—3 [...]

[...]“.

13 Член 39 от Закона за пътищата на Федерална провинция Саксония (Sächsisches Straßengesetz) е озаглавен „Одобрение на плановете“ и алинея 10 от него предвижда:

„Жалбите срещу решения за одобрение на планове [...] нямат суспензивно действие“.

14 Член 22b, алинеи 1—3 от Закона за опазване на природата на Федерална провинция Саксония (Sächsisches Naturschutzgesetz) в редакцията му от 11 октомври 1994 г. транспонира член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията и предвижда по същество, че преди да бъде разрешен или изпълнен даден проект, трябва да се извърши подходяща оценка на

въздействието му върху ТЗО или европейските територии за защита на птици с оглед на целите за опазване на тези зони. Проектът не се разрешава, ако след оценка на въздействието му върху територия, предвидена в член 1, първо изречение от този закон, се установи, че той може да увреди сериозно съставни елементи на тази територия от значение за целите на нейните опазване и закрила. По изключение такъв проект може да бъде разрешен или изпълнен само ако е необходим поради императивни съображения от по-висш обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, и ако няма друго задоволително решение, позволяващо целеният с проекта резултат да бъде постигнат на друга територия, без да се стигне до увреждане или без толкова сериозно увреждане.

- 15 В глава 3.3 от Насоките за прилагане на разпоредбите относно създаването и опазването на европейската екологична мрежа „Натура 2000“ (Arbeitshilfe zur Anwendung der Vorschriften zum Aufbau und Schutz des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000), които съответните компетентни органи на Федерална провинция Саксония са длъжни да спазват съгласно Постановление № 61-8830.10/6 от 27 март 2003 г. на министъра на селското стопанство и околната среда на Федерална провинция Саксония, се посочва:

„Следователно, когато проекти или планове могат да увредят сериозно територии, потенциално обхванати от Директивата за местообитанията, следва да се прилагат по аналогия разпоредбите относно оценката на въздействието и предвиждането на изключения в съответствие с поясненията в глава 6 и сл. Вече произтичащите от тях ограничения за „териториите, потенциално обхванати от Директивата за местообитанията“, могат да бъдат премахнати при условията по член 22b, алинеи 3—5 от Закона за опазване на природата на Федерална провинция Саксония, тъй като предварителната закрила не може да бъде по-строга от окончателната. Териториите, за които Федерална провинция Саксония е подала заявление до Европейската комисия, се приемат за „потенциално“ обхванати от Директивата за местообитанията до изготвяне на общността списък“.

- 16 В Постановление № 62-8830.10-6 от 12 май 2003 г. министърът на селското стопанство и околната среда на Федерална провинция Саксония обявява за задължителни целите за предварително опазване, определени от Института за околна среда и геология на Федерална провинция Саксония (Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie) за предложените съгласно Директивата за местообитанията ТЗО. В това постановление, чийто адресат по-специално е органът, отговорен за одобряване на плана за строителство на моста Waldschlößchenbrücke, се уточнява:

„От този момент нататък настоящите цели за „предварително“ опазване са задължителни с оглед на предвидимостта“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 17 На 25 февруари 2004 г. областният съвет на Дрезден (Regierungspräsidium Dresden), понастоящем областната управа на Дрезден (Landesdirektion Dresden), която е орган на ответника в главното производство, одобрява плана за строителство на пътният мост Waldschlößchenbrücke, пресичащ заливните равнини на Елба (Elbauen) и самата река в централната градска част на Дрезден.
- 18 Решението за одобрение на плана, което подлежи на незабавно изпълнение, се основава на изследване на въздействието върху флората, фауната и местообитанието, извършено през януари 2003 г. с оглед на установяване на последиците от плана за строителство на посочения мост за целите на защита и опазване на територията, определена като „Долината на река Елба между Schöna и Mühlberg“ („Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg“).

- 19 Като извършва това изследване, в резултат на което се заключава, че разглежданият в главното производство строителен проект няма да окаже значително или трайно отрицателно въздействие с оглед на целите за опазване на посочената територия, компетентният орган цели да се основе на изискванията по член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията. Съгласно предоставените от запитващата юрисдикция данни обаче извършеното изследване не отговаря на тези изисквания, а представлява само предварителна оценка на рисковете.
- 20 На 15 април 2004 г. Grüne Liga Sachsen — притежаващо процесуална правоспособност дружество за опазване на природата — подава жалба за отмяна на решението за одобрение на плана от 25 февруари 2004 г., като съгласно член 80, алинея 2, точка 3 от Административнопроцесуалния кодекс във връзка с член 39 от Закона за пътищата на Федерална провинция Саксония жалбата няма суспензивен ефект. Едновременно с това Grüne Liga Sachsen подава молба за допускане на обезпечителни мерки на основание член 80, алинея 5 от Административнопроцесуалния кодекс, за да възпрепятства започването на строителните работи.
- 21 През декември 2004 г. Комисията включва долината на река Елба между Schöna и Mühlberg като ТЗО в списъка, предвиден в член 4 от Директивата за местообитанията.
- 22 С акт от 19 октомври 2006 г. областният съвет на Дрезден обявява посочената територия — с изключение на заливните равнини на Елба, намиращи се в централната градска част на Дрезден — за специална зона за защита на птиците или на техните местообитания.
- 23 Строителството на пътният мост Waldschlößchenbrücke започва през ноември 2007 г., след като с решение от 12 ноември 2007 г. Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд на Федерална провинция Саксония) е отхвърлил като последна инстанция молбата на Grüne Liga Sachsen за допускане на обезпечителни мерки.
- 24 С решение за допълнение и изменение от 14 октомври 2008 г. областната управа на Дрезден извършва нова ограничена оценка на последиците от разглеждания в главното производство проект, като с нея се цели да се провери, на първо място, дали проектът може да окаже значително влияние върху съответната територия по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията и на второ място, дали са изпълнени условията за прилагане на изключението по параграф 4 от същия член, що се отнася до установеното отрицателно въздействие върху някои местообитания и видове. Вследствие на тази оценка посоченият проект е одобрен по силата на изключението, установено в член 6, параграф 4 от Директивата, като са предвидени допълнителни мерки.
- 25 С решение от 15 декември 2011 г. Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд на Федерална провинция Саксония) отхвърля жалбата за отмяна, подадена от Grüne Liga Sachsen на 15 април 2004 г.
- 26 Посоченото дружество обжалва това решение пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд).
- 27 Строителството на моста завършва през 2013 г. През тази година той е отворен за движение.
- 28 Запитващата юрисдикция смята по същество, че за разрешаването на спора, с който е сезирана, е необходимо предварително да се отговори на въпроса при какви условия трябва да се извърши последваща оценка съгласно член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията на въздействието на проект, разрешен преди включването на съответната територия в списъка на ТЗО, и какви критерии следва да бъдат приложени в такъв случай. Тя посочва, че тези пояснения са ѝ необходими, за да провери законосъобразността на допълнителната процедура, проведена през 2008 г.

29 При тези обстоятелства Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални 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 ТЗО и който не е непосредствено свързан с управлението на територията, следва да се извърши оценка на въздействието му върху територията, ако тя 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 предхождащата 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?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

30 С първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че в случай на план или проект, който не е непосредствено свързан със или необходим за управлението на дадена територия и е бил разрешен след изследване, неотговарящо на изискванията по член 6, параграф 3 от тази директива, но преди включването на територията в списъка на ТЗО, компетентните органи следва да извършат последваща оценка на въздействието на плана или проекта върху територията преди неговото изпълнение.

31 За да бъде Съдът полезен с отговора си на запитващата юрисдикция, следва да се провери, на първо място, дали член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията е приложим за фактите по главното производство. На второ място, следва да се прецени дали по силата на тази разпоредба възниква задължение за извършване на последваща оценка на въздействието на проект като разглеждания в главното производство върху съответната територия.

- 32 Съгласно член 4, параграф 5 от Директивата за местообитанията, както е тълкуван от Съда, мерките за закрила по член 6, параграфи 2—4 от Директивата се налагат единствено за териториите, които съгласно член 4, параграф 2, трета алинея от нея са включени в списъка на ТЗО, съставян от Комисията в съответствие с процедурата по член 21 от същата директива (решения Dragaggi и др., C-117/03, EU:C:2005:16, т. 25 и Bund Naturschutz in Bayern и др., C-244/05, EU:C:2006:579, т. 36).
- 33 Съдът обаче е постановил, че макар даден проект да е разрешен, преди предвиденият от Директивата за местообитанията режим на защита да започне да се прилага за съответната територия, и поради това за този проект да не се прилагат свързаните с процедурата за предварителна оценка изисквания по член 6, параграф 3, все пак изпълнението му попада в обхвата на член 6, параграф 2 от посочената директива (вж. в този смисъл решения Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, т. 48 и 49 и Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768, т. 124 и 125).
- 34 В случая от хронологията на фактите в главното производство е видно, че мостът Waldschlößchenbrücke е строен в периода от 2007 г. до 2013 г., тоест след включването на съответната територия в списъка на ТЗО през декември 2004 г. Предвид съдебната практика, посочена в точки 32 и 33 от настоящото решение, следва да се заключи, че след включването в списъка изпълнението на проекта попада в обхвата на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.
- 35 Що се отнася до въпроса дали член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията поражда задължение за преразглеждане на въздействието на план или проект като разглеждания в главното производство, който е одобрен преди включването на съответната територия в списъка на ТЗО въз основа на предварително изследване на рисковете, неотговарящо на изискванията по член 6, параграф 3 от тази директива, следва да се констатира, че подобно задължение не би могло да бъде изведено еднозначно от текста на член 6, параграф 2.
- 36 Всъщност, за разлика от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, установяващ процедура, която да гарантира чрез предварителен контрол, че планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на съответната територия или не са необходими за него, но могат да окажат значително влияние върху последната, се одобряват само ако няма да имат отрицателно влияние върху съответната територия (вж. в този смисъл решение Sweetman и др., C-258/11, EU:C:2013:220, т. 28 и цитираната съдебна практика), член 6, параграф 2 от посочената директива не предвижда изрично точно определени мерки за защита, каквито са задължението за проверка или повторна проверка на въздействието на плана или проекта върху естествените местообитания и видовете.
- 37 Тази разпоредба въвежда задължение за обща защита, насочена към приемането на подходящи защитни мерки, за да се предотврати влошаването на състоянието и обезпокояването, които могат да имат значително въздействие с оглед на целите на Директивата (вж. в този смисъл решения Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, т. 38, Комисия/Италия, C-304/05, EU:C:2007:532, т. 92 и Sweetman и др., C-258/11, EU:C:2013:220, т. 33). Както отбелязва генералният адвокат в точка 43 от заключението си, това задължение е постоянно.
- 38 Що се отнася до проектите, които не отговарят на изискванията по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, Съдът вече е постановил, че задължението за извършване на последваща оценка на въздействието на съществуващи планове или проекти върху съответната територия може да се основава на член 6, параграф 2 от тази директива (вж. в този смисъл решение Комисия/Обединено кралство, C-6/04, EU:C:2005:626, т. 57 и 58).

- 39 Въпреки това, както отбелязва генералният адвокат в точки 48 и 49 от заключението си, не може да има абсолютно задължение за извършване на такава последваща оценка.
- 40 Всъщност изразът „подходящи мерки“, употребен в член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, предполага, че държавите членки разполагат със свобода на преценка при прилагане на тази разпоредба.
- 41 Следва обаче да се припомни, че дадена дейност е в съответствие с член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията само ако се гарантира, че тя не води до никакво обезпокояване, което може да засегне в значителна степен целите на посочената директива, и по-точно целите ѝ за опазване (решение Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768, т. 126 и цитираната съдебна практика).
- 42 Съдът е постановил също, че само наличието на вероятност или опасност осъществяваната на защитена територия стопанска дейност да причини значително обезпокояване на даден вид може да съставлява нарушение на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, без да е необходимо да се докаже причинно-следствена връзка между тази дейност и значителното обезпокояване на защитения вид (вж. в този смисъл решение Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768, т. 142 и цитираната съдебна практика).
- 43 Следователно проект, който може да окаже значително влияние върху съответната територия и за който не е извършена оценка съгласно изискванията по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията преди одобряването му, може да продължи да се изпълнява след включването на територията в списъка на ТЗО само ако е изключена вероятността или опасността от влошаване на състоянието на местообитанията или от обезпокояване на видовете, което може да има значително въздействие с оглед на целите на посочената директива.
- 44 Когато е възможно да възникне такава вероятност или опасност поради неизвършването — като „подходяща мярка“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията — на последваща оценка на въздействието на даден план или проект върху съответната територия въз основа на най-добрите научни достижения, посоченото в точка 37 от настоящото решение задължение за обща защита се изразява в задължение за извършване на тази оценка.
- 45 Националният съд следва да провери въз основа на данните, с които разполага и които само той може да прецени, дали нова оценка на план или проект, който може да окаже влияние върху ТЗО, е единствената подходяща мярка по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, за да се предотврати вероятността или опасността от влошаване на състоянието на местообитанията или от обезпокояване на видовете, което може да има значително въздействие с оглед на целите на посочената директива.
- 46 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че в случай на план или проект, който не е непосредствено свързан със или необходим за управлението на дадена територия и е бил одобрен след изследване, неотговарящо на изискванията по член 6, параграф 3 от тази директива, но преди включването на територията в списъка на ТЗО, компетентните органи следва да извършат последваща оценка на въздействието на плана или проекта върху територията, ако това е единствената подходяща мярка, за да се избегне опасността изпълнението му да доведе до влошаване на състоянието или обезпокояване, което може да има значително въздействие с оглед на целите на посочената директива. Запитващата юрисдикция следва да провери дали са изпълнени тези условия.

По третия въпрос

- 47 С третия въпрос, който следва да бъде разгледан на второ място, запитващата юрисдикция иска по същество да установи на какви изисквания трябва да отговаря последващата оценка, извършвана съгласно член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията и отнасяща се до въздействието върху съответната територия на план или проект, чието изпълнение е започнало след включването на територията в списъка на ТЗО. Запитващата юрисдикция иска също да установи към кой момент трябва да се отнесе оценката.
- 48 В самото начало следва да се припомни, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията включва принципа за предпазливост и позволява ефикасно да се предотврати отрицателното въздействие върху интегритета на защитените територии, дължащо се на разглежданите планове или проекти. Не толкова стриктен критерий за одобрение не би могъл да гарантира толкова ефикасно постигането на целта за осигуряване на защитата на териториите, към която се стреми споменатата разпоредба (решение *Briels* и др., C-521/12, EU:C:2014:330, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 49 Съгласно постоянната съдебна практика подходящата оценка на въздействието върху съответната територия, която трябва да бъде извършена съгласно посочения член 6, параграф 3, предполага, че като се вземат предвид най-добрите научни достижения в тази област, трябва да се очертаят всички аспекти на плана или проекта, които поотделно или във взаимодействие с други планове или проекти могат да засегнат целите за опазване на тази територия (вж. в този смисъл решения Комисия/Франция, C-241/08, EU:C:2010:114, т. 69, Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768, т. 99 и *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* и др., C-43/10, EU:C:2012:560, т. 112 и 113).
- 50 Следователно извършената съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията оценка не може да съдържа пропуски и трябва да включва пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените строителни работи за засегнатата защитена територия (решение *Briels* и др., C-521/12, EU:C:2014:330, т. 27).
- 51 За сметка на това в член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията не се установява конкретен критерий за изпълнение на мерките, които трябва да бъдат взети съгласно тази разпоредба.
- 52 При все това следва да се отбележи, че разпоредбите на член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкуват като единно цяло с оглед на въведените с тази директива цели за опазване и че те имат за цел да гарантират едно и също равнище на защита на естествените местообитания и на местообитанията на видовете (вж. в този смисъл решения *Sweetman* и др., C-258/11, EU:C:2013:220, т. 32 и *Briels* и др., C-521/12, EU:C:2014:330, т. 19).
- 53 Когато член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията поражда задължение за извършване на последваща оценка на въздействието на план или проект върху съответната територия, оценката трябва да позволи на компетентния орган да гарантира, че изпълнението на плана или проекта няма да доведе до влошаване на състоянието или обезпокояване, което може да има значително въздействие с оглед на целите на посочената директива.
- 54 Следователно, ако последващата оценка по реда на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията се окаже в случая „подходяща мярка“ по смисъла на тази разпоредба, тя трябва да бъде извършена така, че да отговаря на изискванията по член 6, параграф 3 от Директивата и да се установят подробно произтичащите от изпълнението на плана или проекта рискове от влошаване на състоянието или обезпокояване, което може да има значително въздействие по смисъла на посочената разпоредба.

- 55 Освен това следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда няма как да се изключи възможността по аналогия с предвидената в член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията процедура за дерогиране държавата членка да се позове на императивни съображения от по-висш обществен интерес и ако залегналите в цитираната норма изисквания по същество са изпълнени, да разреши план или проект, който в противен случай би бил приет за забранен съгласно член 6, параграф 2 (вж. в този смисъл решение Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768, т. 156).
- 56 При все това извършването на съответстваща на изискванията по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията оценка е необходимо винаги когато по аналогия с член 6, параграф 4 проект, който е несъвместим с целите за опазване на съответната територия, трябва да бъде изпълнен поради императивни съображения от по-висш обществен интерес (вж. в този смисъл решение *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias* и др., C-43/10, EU:C:2012:560, т. 114).
- 57 Всъщност член 6, параграф 4 се прилага едва след като въздействието на даден план или проект е било анализирано в съответствие с член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Следователно познаването на това въздействие от гледна точка на целите за опазване на въпросната територия представлява задължителна предпоставка за приложението на споменатия член 6, параграф 4, тъй като при липса на посочените елементи не може да бъде преценено нито едно условие за приложение на тази дерогираща разпоредба. Изследването на евентуални императивни съображения от значим обществен интерес и на наличие на увреждащи в по-малка степен алтернативи действително изисква съпоставяне с вредите, нанесени на територията от разглеждания план или проект. Освен това вредите върху посочената територия трябва да бъдат установени с точност, за да може да се определи естеството на евентуалните компенсаторни мерки (решение *Solvay* и др., C-182/10, EU:C:2012:82, т. 74).
- 58 Що се отнася да момента, към който трябва да се отнесе последваща оценка като описаната в точка 54 от настоящото решение, следва да се припомни, че съгласно член 4, параграф 5 от Директивата за местообитанията дадена територия е защитена по силата на тази директива от датата на включването ѝ в списъка на ТЗО.
- 59 Следователно мерките, приети на основание член 6, параграф 2 от посочената директива, не могат да бъдат отнесени към дата, на която съответната територия не е била в списъка на ТЗО.
- 60 Освен това целта на тази разпоредба не би била напълно постигната, ако подобни мерки се основават на консервационно състояние на местообитанията и видовете, при което не се вземат предвид или се прикриват фактори, които са предизвикали или могат да продължат да предизвикват значително влошаване на състоянието или обезпокояване след датата на включване на съответната територия в посочения списък.
- 61 От това следва, че процедурата по последваща оценка на план или проект с потенциално значително въздействие върху съответната територия, чието провеждане е необходимо по силата на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, трябва да отчита всички данни, налични към датата на включване на територията в списъка на ТЗО, както и всички последици, които са настъпили или е възможно да настъпят вследствие на частичното или пълно изпълнение на плана или проекта на посочената територия след тази дата.
- 62 С оглед на изложените по-горе съображения на третия въпрос следва да се отговори, че член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че ако при обстоятелства като тези по главното производство се окаже необходима последваща оценка на въздействието върху съответната територия на план или проект, чието изпълнение е започнало след включването на територията в списъка на ТЗО, то оценката трябва да бъде извършена в съответствие с изискванията по член 6, параграф 3 от Директивата. Тя трябва да отчита всички

данни, налични към датата на включването в списъка, както и всички последици, които са настъпили или е възможно да настъпят вследствие на частичното или пълно изпълнение на плана или проекта на посочената територия след тази дата.

По втория въпрос

- 63 Предвид отговора на третия въпрос, от който е видно, че при последваща оценка като тази в главното производство компетентният административен орган трябва да се съобрази с изискванията по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, не се налага да се отговаря на втория поставен въпрос.

По четвъртия въпрос

- 64 С четвъртия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че когато се прави нова оценка на въздействието върху съответната територия с цел отстраняване на установени нередности, допуснати при извършената преди включването на тази територия в списъка на ТЗО предварителна оценка или при последващата оценка по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, и планът или проектът вече е изпълнен, изискванията за осъществявания с такава оценка контрол могат да бъдат изменени поради обстоятелството, че решението за одобрение на плана или проекта подлежи на незабавно изпълнение и молбата за постановяване на обезпечителни мерки е отхвърлена без възможност за обжалване.
- 65 Тази юрисдикция иска също да установи дали член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че изискванията за контрола, осъществяван при оценка на алтернативните решения, могат да бъдат изменени поради обстоятелството, че планът или проектът вече е бил изпълнен.
- 66 Видно от мотивите на акта за преюдициално запитване, според запитващата юрисдикция, ако при последваща оценка на алтернативите не е възможно да се отчита обстоятелството, че процесният мост вече е бил построен въз основа на издадено разрешение, незабавното изпълнение на решението за одобрение на плана ще доведе до непредвидим риск за проекта и за неговия изпълнител и няма да е възможно пълно отчитане на икономическите и екологичните последици, свързани с последващото реализиране на алтернативно решение. Следователно запитващата юрисдикция иска да установи дали е възможно при разглеждането на алтернативни решения да се вземат предвид също разходите и екологичното въздействие по-специално върху защитените с Директивата местообитания и видове, както и икономическите последици, свързани с премахването на обект, чийто строеж вече е бил разрешен и завършен.
- 67 В това отношение следва да се припомни, че както е видно от точка 54 от настоящото решение, последващата оценка по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията трябва да бъде извършена в съответствие с изискванията на член 6, параграф 3 от посочената директива.
- 68 Тези изисквания не биха могли да бъдат изменени само поради обстоятелството, че процесният обект е бил построен въз основа на решение за одобрение, което съгласно националното право подлежи на незабавно изпълнение, или че молбата за постановяване на обезпечителни мерки за възпрепятстване започването на така разрешените строеж е отхвърлена без възможност за обжалване.

- 69 Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 64 от заключението си, и предвид целта за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, припомнена в първото съображение от Директивата за местообитанията, полезното действие на тази директива би било застрашено, ако национални процесуални норми могат да бъдат използвани за ограничаване на необходимостта от съобразяване с нейните изисквания.
- 70 Както твърди Комисията, при новата оценка на въздействието върху съответната територия на вече изпълнен план или проект трябва да се вземе предвид хипотезата, при която рисковете от влошаване на състоянието или обезпокояване, което може да има значително въздействие по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, вече са настъпили поради изграждането на обекта. Освен това тази оценка трябва да позволи да се установи дали такива рискове могат да се конкретизират, ако продължи експлоатацията на обекта.
- 71 Ако при такава нова оценка се установи, че строежът или пускането в експлоатация на процесния мост е довело или има опасност да доведе до влошаване на състоянието или обезпокояване, което може да има значително въздействие с оглед на целите на Директивата за местообитанията, все пак съществува споменатата в точки 55—59 от настоящото решение възможност за прилагане по аналогия на член 6, параграф 4 от Директивата.
- 72 Съгласно последната разпоредба, когато въпреки негативните резултати от оценката, извършена в съответствие с член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията, даден план или проект все пак трябва да бъде реализиран поради императивни съображения от по-висш обществен интерес, включително от социален или икономически характер, и когато не съществуват алтернативни решения, съответната държава членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на Натура 2000 (решение Solvay и др., C-182/10, EU:C:2012:82, т. 72 и цитираната съдебна практика).
- 73 Както обаче Съдът многократно е посочвал, член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията, като изключение от посочения във второто изречение на параграф 3 от същия член критерий за предоставяне на разрешение, трябва да се тълкува стриктно (решение Solvay и др., C-182/10, EU:C:2012:82, т. 73 и цитираната съдебна практика).
- 74 Що се отнася в случая до оценката на алтернативните решения във връзка с прилагането по аналогия на член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията, следва да се отбележи, че при търсенето на алтернатива не може да не се вземат предвид евентуалното влошаване на състоянието или обезпокояване вследствие на строежа и пускането в експлоатация на съответния обект или евентуалните предимства от него. Следователно оценката на алтернативните решения изисква да бъдат претеглени, от една страна, последиците за околната среда от оставянето в експлоатация или ограниченото използване на обекта, включително от затварянето или дори разрушаването му, и от друга страна, по-висшите обществени интереси, довели до построяването му.
- 75 По отношение на мерките, които могат да бъдат взети предвид при оценка на алтернативните решения, включително възможността да бъде разрушен обект като разглеждания в главното производство, следва да се отбележи, че ако дадена мярка води до опасност от влошаване на състоянието или обезпокояване, което може да има значително въздействие по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, подобна мярка би била — както изтъква Комисията в хода на съдебното заседание — в противоречие с целта на тази разпоредба и поради това не би могла да бъде приета за алтернативно решение по смисъла на член 6, параграф 4 от посочената директива.
- 76 При все това, както отбелязва генералният адвокат в точка 69 от заключението си, ако след претегляне на интересите и приоритетите се стигне до извода, че вече построенният обект трябва да бъде съборен, всяко предложение за събаряне би следвало да се разглежда — точно

както първоначалното предложение за построяването на обекта 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 да бъде подложено на изискваната в тази разпоредба проверка.

77 Що се отнася до изтъкнатите от запитващата юрисдикция разходи за мерките, които могат да бъдат взети предвид при оценка на алтернативните решения, включително за разрушаването на вече построения обект, следва да се отбележи, както прави генералният адвокат в точка 70 от заключението си, че те не са равни по значение на преследваната с Директивата за местообитанията цел за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна. Следователно предвид необходимостта от стриктно тълкуване на член 6, параграф 4 от тази директива, припомнена в точка 73 от настоящото решение, не би могло да се приеме, че само разходите за такива мерки могат да бъдат решаващи при избора на алтернативните решения съгласно посочената разпоредба.

78 Предвид изложените по-горе съображения на четвъртия въпрос следва да се отговори, че:

— Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че когато се прави нова оценка на въздействието върху съответната територия с цел отстраняване на установени нередности, допуснати при извършената преди включването на тази територия в списъка на ТЗО предварителна оценка или при последващата оценка по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, и планът или проектът вече е изпълнен, изискванията за осъществявания с такава оценка контрол не могат да бъдат изменени поради обстоятелството, че решението за одобрение на плана или проекта подлежи на незабавно изпълнение и молбата за постановяване на обезпечителни мерки е отхвърлена без възможност за обжалване. Освен това при посочената оценка трябва да бъдат взети предвид евентуално настъпилите вследствие на изпълнението на съответния план или проект рискове от влошаване на състоянието или обезпокояване, което може да има значително въздействие по смисъла на член 6, параграф 2,

— член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че изискванията за контрола, осъществяван при оценка на алтернативните решения, не могат да бъдат изменени поради обстоятелството, че планът или проектът вече е бил изпълнен.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Член 6, параграф 2 от 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 тълкува в смисъл, че в случай на план или проект, който не е непосредствено свързан със или необходим за управлението на дадена територия и е бил одобрен след изследване, неотговарящо на изискванията по член 6, параграф 3 от тази директива, но преди включването на територията в списъка на териториите от значение за Общността, компетентните органи следва да извършат последваща оценка на

въздействието на плана или проекта върху територията, ако това е единствената подходяща мярка, за да се избегне опасността изпълнението му да доведе до влошаване на състоянието или обезпокояване, което може да има значително въздействие с оглед на целите на посочената директива. Запитващата юрисдикция следва да провери дали са изпълнени тези условия.

- 2) Член 6, параграф 2 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че ако при обстоятелства като тези по главното производство се окаже необходима последваща оценка на въздействието върху съответната територия на план или проект, чието изпълнение е започнало след включването на територията в списъка на териториите от значение за Общността, то оценката трябва да бъде извършена в съответствие с изискванията по член 6, параграф 3 от Директивата. Тя трябва да отчита всички данни, налични към датата на включването в списъка, както и всички последици, които са настъпили или е възможно да настъпят вследствие на частичното или пълно изпълнение на плана или проекта на посочената територия след тази дата.
- 3) Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че когато се прави нова оценка на въздействието върху съответната територия с цел отстраняване на установени нередности, допуснати при извършената преди включването на тази територия в списъка на териториите от значение за Общността предварителна оценка или при последващата оценка по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, и планът или проектът вече е изпълнен, изискванията за осъществявания с такава оценка контрол не могат да бъдат изменени поради обстоятелството, че решението за одобрение на плана или проекта подлежи на незабавно изпълнение и молбата за постановяване на обезпечителни мерки е отхвърлена без възможност за обжалване. Освен това при посочената оценка трябва да бъдат взети предвид евентуално настъпилите вследствие на изпълнението на съответния план или проект рискове от влошаване на състоянието или обезпокояване, което може да има значително въздействие по смисъла на член 6, параграф 2.

Член 6, параграф 4 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че изискванията за контрола, осъществяван при оценка на алтернативните решения, не могат да бъдат изменени поради обстоятелството, че планът или проектът вече е бил изпълнен.

Подписи