



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

12 април 2018 година *

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания — Специални защитени зони — Член 6, параграф 3 — Предварителна проверка, за да се определи дали е необходимо да се извърши оценка на въздействието на план или на проект върху специална защитена зона — Мерки, които могат да бъдат взети предвид за тази цел“

По дело C-323/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court (Висш съд, Ирландия) с акт от 10 май 2017 г., постъпил в Съда на 30 май 2017 г., в рамките на производство по дело

People Over Wind,

Peter Sweetman

срещу

Coillte Teoranta,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: A. Rosas, председател на състава, C. Toader (докладчик) и E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за People Over Wind и г-н Sweetman, от O. Clarke, solicitor, O. Collins, BL, barrister, и J. Devlin, SC,
- за Coillte Teoranta, от J. Conway, solicitor, S. Murray, BL, и D. McGrath, SC,
- за Европейската комисия, от C. Hermes и E. Manhaeve, в качеството на представители,

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

* Език на производството: английски.

ПОСТАНОВИ НАСТОЯЩОТО

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, People Over Wind, неправителствена организация за опазване на околната среда, и г-н Peter Sweetman и от друга страна, Coillte Teoranta (наричано по-нататък „Coillte“), притежавано от ирландската държава дружество, което извършва дейност в сектора на горското стопанство, по повод строителните работи, необходими за полагане на кабела, свързващ вятърен парк с електрическата мрежа.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съгласно десетото съображение от Директивата за местообитанията:

„като има предвид, че трябва да бъде направена оценка на плановете и проектите, които могат да имат значителен ефект за целите на опазването, поставени с определянето на дадена територия за защитена“.

- 4 Член 2 от тази директива гласи:

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

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

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

- 5 Член 3, параграф 1 от посочената директива гласи:

„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.

[...]“.

6 Член 6 от същата директива предвижда:

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

2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени [зони] на влошаването на състоянието на естествените местообитания [и на местообитанията] на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени [зоните], доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на 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 [оценка], за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от [оценката] за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху [интегритета на] съответната територията и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

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

Ирландското право

7 High Court (Висш съд, Ирландия) уточнява, че одобрението за осъществяване на проект е регламентирано в Planning and Development Acts (Закони за устройството и развитието на територията), както и в приетите въз основа на тях правилници. Компетентен е местният орган, отговарящ за устройството на територията, а жалби се подават пред An Bord Pleanála (Национална комисия за разглеждане на жалби във връзка с устройството на територията, Ирландия).

8 Определени видове строителство се считат за „освободено строителство“ и с някои изключения не изискват одобрение по Законите за устройството и развитието на територията. Такъв пример за освободено строителство е „изграждането от доставчиците, които имат право да извършват услуги за доставка на електричество, на строителен обект, състоящ се в подземното полагане на главни електропроводи, проводници, кабели или друго оборудване за целите на доставката“.

9 Независимо от това проектите за „освободено строителство“ могат да изискват други видове одобрения или процедура по приемане. За проектите, различни от строителни обекти, за които се изисква одобрение по смисъла на Законите за устройството и развитието на територията, се прилага European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (Правилник от 2011 г., приет в рамките на Европейските общности (Птици и естествени местообитания) (наричан по-нататък „Правилникът от 2011 г.“). Освен това строителен обект от категорията „освободено строителство“ все пак трябва да бъде одобрен съгласно Законите за устройството и развитието на територията, когато съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията се изисква подходяща оценка.

10 Съгласно член 42 от Правилника от 2011 г.:

„1. За да се определи необходимостта от подходяща оценка на план или проект, за който е получено искане за одобрение, или който публичен орган иска да предприеме или да приеме, и който не е непосредствено свързан с или не е необходим за управлението на територията като европейска територия, се извършва предварителна проверка от публичния орган, за да се прецени, с оглед на най-високите научни познания и предвид целите за опазване на територията, дали планът или проектът, самостоятелно или съвместно с други планове или проекти, може да окаже значително влияние върху европейската територия.

2. Публичният орган извършва предварителна проверка, за да определи дали е необходима подходяща оценка съгласно параграф 1, преди да бъде дадено одобрение за план или проект или преди да бъде взето решение за предприемане или приемане на план или проект.

[...]

6. Публичният орган решава, че се изисква подходяща оценка на план или проект, когато този план или проект не е непосредствено свързан с или необходим за управлението на територията като европейска територия и ако въз основа на обективна научна информация след предварителна проверка, извършена съгласно този член, не може да се изключи възможността планът или проектът, самостоятелно или съвместно с други планове или проекти, да оказва значително влияние върху европейска територия.

7. Публичният орган решава, че не се изисква подходяща оценка на план или проект, когато този план или проект не е непосредствено свързан с или необходим за управлението на територията като европейска територия и ако въз основа на обективна научна информация след предварителна проверка, извършена съгласно този член, може да се изключи възможността планът или проектът, самостоятелно или съвместно с други планове или проекти, да оказва значително влияние върху европейска територия“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

11 Спорът в главното производство е относно оценката на потенциалното въздействие, което полагането на кабела, свързващ вятърен парк с електрическата мрежа, може да има върху две специални защитени зони в рамките на европейската екологична мрежа „Натура 2000“, а именно зоната на река Бароу и на река Нор (Ирландия). Тази зона е местообитание на ирландския подвид на речната перлена мида (*margaritifera durrovensis*, наричана по-нататък „перлената мида в река Нор“). Видът фигурира в приложение II към Директивата за местообитанията. Съществуващата популация на възрастни индивиди от тази перлена мида според посочените от запитващата юрисдикция изчисления се състои от само 300 индивида, след като през 1991 г. е достигнат броят от 20 000 индивида. Очакваната продължителност на живот на всеки индивид е между 70 и 100 години, но се счита, че перлената мида в река Нор не се е възпроизвеждала след 1970 г. Според тази юрисдикция от последните наблюдения става

ясно, че този вид е застрашен от изчезване поради високото ниво на седиментация на речното корито на Нор, към която видът е особено чувствителен, тъй като тази седиментация възпрепятства успешното възстановяване в реката на запасите от млади индивиди.

- 12 Одобрението, необходимо за изграждането на обсъждания в главното производство вятърен парк, с изключение на присъединяването му към мрежата, вече е разглеждано в предишни производства. Националната комисия за разглеждане на жалби във връзка с териториалното устройство дава това одобрение през 2013 г. при няколко условия. Така съгласно условие 17 на това одобрение „строителството на обекта се ръководи в съответствие с плана за строително управление, който следва да бъде представен и писмено одобрен от органа по устройство на територията, преди да започне строителството. Този план съдържа подробно описание на предвижданите строителни практики, в това число [...] к) начина, по който се гарантира контрол върху оттичането на повърхностните води с цел да не се допусне навлизане на наноси или други замърсители във водите [...]“.
- 13 След като е дадено това одобрение, възложителят разглежда въпроса за свързването с електрическата мрежа на въпросния вятърен парк посредством кабел, което е предмет на спора в главното производство.
- 14 Жалбоподателите в главното производство считат, че речните замърсители, получени вследствие полагането на въпросния свързващ кабел, като наноси и седименти, ще повлияят неблагоприятно на перлената мида в река Нор.
- 15 Coillte твърди, че разглежданото в главното производство полагане на кабел е „освободено строителство“, което не изисква одобрение, по смисъла на приложимото национално законодателство в областта на осъществяване на проекти. Това дружество обаче признава, че ако за проекта е необходима подходяща оценка на неговото въздействие върху околната среда, трябва да бъде получено одобрение във връзка с териториалното устройство от отговорния за това местен орган.
- 16 За да определи дали е необходимо да се изготви такава подходяща оценка, дружеството наема консултанти, които да извършат такава проверка (наречена по-нататък „предварителна проверка“).
- 17 Изготвеният от тези консултанти доклад за предварителна проверка стига по-специално до следните изводи:
 - „а) При липсата на защитни мерки е налице опасност от отделяне на суспендирани твърди частици във водите по предвиденото трасе, включително в местата за насочено сондиране.
 - б) Що се отнася до [перлената мида в река Нор], ако строителните работи, предвидени във връзка с кабелите, доведат до отделяне на наноси или замърсители, като например бетон, в речните зони на популацията на перлени миди чрез по-малки потоци или реки, би било налице отрицателно въздействие върху популацията на перлени миди. Седиментацията на чакъл и пясък може да попречи на преминаването на достатъчно вода през тях, лишавайки по този начин [перлените миди в река Нор] от кислород“.
- 18 От представената на Съда преписка е видно, че в доклада са анализирани и „защитни мерки“.

- 19 Впоследствие въз основа на този доклад „ръководителят на програмата“ отправя следната препоръка към Coillte:

„Както е изложено подробно в доклада[...] за предварителна проверка на необходимостта от подходяща оценка, въз основа на установеното в този доклад и в светлината на най-високите научни познания, строителните работи за присъединяване към мрежата няма да окажат значително влияние върху съответните европейски територии предвид целите за тяхното опазване, самостоятелно или в комбинация с вятърния парк Cullenagh [(Ирландия)] и други планове или проекти, и подходяща оценка не се изисква. Този извод е направен предвид разстоянието между предвиденото присъединяване на Cullenagh към мрежата и европейските територии, както и въз основа на защитните мерки, включени в проектирането на строителните работи“.

- 20 Като приема горните съображения и препоръки, Coillte, като посочен в член 42 от Правилника от 2011 г. публичен орган, решава, че в случая не се изисква подходяща оценка по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

- 21 Според запитващата юрисдикция решението, че не се изисква подходяща оценка, е основано на „защитните мерки“, посочени в доклада за предварителна проверка. Тази юрисдикция уточнява, че предложените и взети предвид от съставителите на този доклад защитни мерки не са толкова стриктни като изискваните в условие 17, буква к) от даденото одобрение за осъществяване на разглеждания проект за вятърен парк.

- 22 Предвид изложените по-горе съображения High Court (Висш съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Могат ли, или при какви обстоятелства могат да бъдат взети предвид мерки за смекчаване, когато се извършва предварителна проверка на необходимостта от подходяща оценка по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията [...]?“.

По преюдициалния въпрос

- 23 Най-напред е важно да се припомни, че член 6 от Директивата за местообитанията налага на държавите членки поредица задължения и специфични процедури, които имат за цел, видно от член 2, параграф 2 от тази директива, да запазят или евентуално да възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания, и по-конкретно на специалните защитени зони (решения от 11 април 2013 г., Sweetman и др., С-258/11, ЕУ:С:2013:220, т. 36 и цитираната съдебна практика, както и от 21 юли 2016 г., Orleans и др., С-387/15 и С-388/15, ЕУ:С:2016:583, т. 31).

- 24 Според практиката на Съда разпоредбите на член 6 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкуват като единно цяло с оглед на въведените с тази директива цели за опазване. Възщност 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 разпоредба, въвеждаща изключение от второто изречение на параграф 3 (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2016 г. Grüne Liga Sachsen и др., С-399/14, ЕУ:С:2016:10, т. 52 и цитираната съдебна практика).

- 25 В този смисъл член 6 от посочената директива разпределя мерките в три категории, а именно консервационни, превантивни и компенсаторни мерки, предвидени съответно в параграфи 1, 2 и 4 от същия член. От текста на член 6 от Директивата за местообитанията е видно, че тази

разпоредба не съдържа никакво позоваване на понятието „мярка за смекчаване“ (вж. в този смисъл решение от 21 юли 2016 г., Orleans и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 57 и 58 и цитираната съдебна практика).

- 26 От това следва, както е видно от мотивите на преюдициалното запитване, че мерките, квалифицирани от запитващата юрисдикция като „мерки за смекчаване“ и наричани от Coillte „защитни мерки“, трябва да се разглеждат като мерки за избягване или намаляване на вредните последици от проекта, предвиден на съответната територия.
- 27 По този начин с въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията следва да се тълкува в смисъл, че за да се определи дали е необходимо впоследствие да се извърши подходяща оценка на въздействието на даден проект върху съответната територия, е възможно във фазата на предварителната проверка да се вземат предвид мерките за избягване или намаляване на вредните последици от проекта върху тази територия.
- 28 Съгласно десето съображение от Директивата за местообитанията трябва да бъде направена оценка на плановете и проектите, които могат да имат значителен ефект за целите на опазването, поставени с определянето на дадена територия за защитена. Това съображение намира израз в член 6, параграф 3 от същата директива, който по-специално предвижда, че плановете или проекти, които могат да окажат значително влияние върху съответната територия, не могат да бъдат разрешени без предварителна оценка на въздействието им върху тази територия (решение от 7 септември 2004 г. Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, т. 22).
- 29 Както припомня Съдът, член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията описва две фази. Първата, посочена в първото изречение от тази разпоредба, изисква от държавите членки да извършат подходяща оценка на въздействието на определен план или проект върху защитената територия, когато е налице вероятност същият да окаже значително влияние върху нея. Втората фаза, посочена във второто изречение на същата разпоредба, която настъпва след посочената подходяща оценка, ограничава, при спазване на разпоредбите на член 6, параграф 4 от тази директива, одобряването на такива плановете или проекти с налагане на условието да нямат отрицателно въздействие върху интегритета на съответната територия (решение от 21 юли 2016 г., Orleans и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 44 и 46 и цитираната съдебна практика).
- 30 Трябва също така да се добави, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията включва и принципа на предпазните мерки и позволява ефикасно да се предотврати отрицателното въздействие върху интегритета на защитените територии, което е резултат от предвидените плановете или проекти. Не толкова стриктен критерий за одобрение като съдържащия се в тази разпоредба не би могъл да гарантира толкова ефикасно постигането на целта за осигуряване на защитата на териториите, към която се стреми споменатата разпоредба (решение от 26 април 2017 г., Комисия/Германия, C-142/16, EU:C:2017:301, т. 40 и цитираната съдебна практика).
- 31 В случая, както са съгласни страните в главното производство и Комисията, въпросите на запитващата юрисдикция се отнасят единствено до фазата на предварителната проверка. По-точно запитващата юрисдикция иска да установи дали мерки за избягване или намаляване на вредните последици от даден план или проект върху съответната територия могат да бъдат взети предвид на етапа на предварителната проверка, за да се определи дали е необходимо да извършва подходяща оценка на въздействието на този план или проект върху съответната територия.

- 32 Член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията ясно посочва, че задължението да се извърши оценка, зависи от следните две кумулативно предвидени условия: въпросният план или проект трябва да не е свързан със или необходим за управлението на територията и трябва да може да оказва значително влияние върху нея.
- 33 От предоставената на Съда преписка става ясно, че според запитващата юрисдикция първото от условията е изпълнено.
- 34 Що се отнася до второто условие, съгласно постоянната съдебна практика член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията обвързва изискването за подходяща оценка на въздействието на план или проект с условието да съществува вероятност или опасност този план или проект да окаже значително влияние върху съответната територия. Като се има предвид по-специално принципът на предпазните мерки, такава опасност съществува, когато въз основа на обективни данни не може да се изключи вероятността посоченият план или проект да окаже значително влияние върху съответната територия (решение от 26 май 2011 г., Комисия/Белгия, C-538/09, EU:C:2011:349, т. 39 и цитираната съдебна практика). Оценката на тази опасност трябва да бъде извършена именно с оглед на специфичните природни характеристики и условия на територията, до която се отнася подобен план или проект (вж. в този смисъл решение от 21 юли 2016 г., Orleans и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 45 и цитираната съдебна практика).
- 35 Съгласно твърдяното от жалбоподателите в главното производство и Комисията и както отбелязва запитващата юрисдикция, обстоятелството, че мерки за избягване или намаляване на вредните последици от даден план или проект върху съответната територия се вземат предвид, когато се преценява дали е необходимо да се прави подходяща оценка, предполага вероятност от значително въздействие върху територията и поради това трябва да се извърши такава оценка.
- 36 Този извод се потвърждава от факта, че пълен и точен анализ на мерките, с които биха могли да бъдат избегнати или намалени евентуалните значителни последици върху съответната територия, трябва да се направи не на етапа на предварителната проверка, а точно на етапа на подходящата оценка.
- 37 Ако такива мерки бъдат взети предвид още във фазата на предварителната проверка, това би могло да накърни полезното действие на Директивата за местообитанията като цяло, и по-специално фазата на оценяване, при положение че последната фаза ще бъде безпредметна и ще има опасност от заобикалянето ѝ, а тя е съществена гаранция, предвидена в тази директива.
- 38 В това отношение в практиката на Съда се подчертава обстоятелството, че 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 от 21 юли 2016 г., Orleans и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 39 Освен това лица като жалбоподателите в главното производство черпят от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията по-специално право на участие в производство по приемането на решение по заявление за одобряване за план или проект, който може да окаже значително въздействие върху околната среда (вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, т. 49).
- 40 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че за да се определи дали е необходимо впоследствие да се извършва подходяща оценка на

въздействието на даден план или проект върху съответната територия, не следва във фазата на предварителната проверка да се вземат предвид мерките за избягване или намаляване на вредните последици от плана или проекта върху тази територия.

По съдебните разноски

- 41 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 (седми състав) реши:

Член 6, параграф 3 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 за да се определи дали е необходимо впоследствие да се извършва подходяща оценка на въздействието на даден план или проект върху съответната територия, не следва във фазата на предварителната проверка да се вземат предвид мерките за избягване или намаляване на вредните последици от плана или проекта върху тази територия.

Подписи