ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-ЖА J. КОКОТТ

представено на 4 март 2010 година[1]

I — Въведение

1. Преюдициалните запитвания на белгийския Conseil d'État се отнасят до приложното поле на Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда[2] (наричана по-нататък „Директивата за СЕО", като СЕО означава „стратегическа екологична оценка"). Следва да бъде проверено дали програмите за действие по член 5 от Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници[3] (наричана по-нататък „Директивата за нитратите") трябва да бъдат оценявани с оглед на въздействието им върху околната среда.

2. Заедно с Директива 85/337/ЕИО от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда[4] (наричана по-нататък „Директивата за ОВОС") Директивата за СЕО следва да гарантира, че при вземането на решения, които оказват влияние върху реализирането на проекти, компетентните органи ще държат сметка за всички съществени последици върху околната среда в резултат на посочените проекти. Разпоредбите на Директивата за ОВОС въвеждат извършването на съответните оценки в рамките на разрешаването на проектите. За разлика от това екологичната оценка по Директивата за СЕО се извършва в рамките на процедурите по вземане на решение, които се провеждат преди процедурите по издаване на разрешение за отделните проекти, но които биха могли да окажат влияние върху тях.

3. Директивата за нитратите и програмите за действие, които следва да бъдат приети въз основа на нейните разпоредби, уреждат наторяването на земеделските площи. Земеделските производители наторяват обработваните от тях площи не само за да подпомогнат растежа на културите си, но и за да отстранят отпадъците от животновъдството. Ако дадено стопанство

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — ОВ L 197, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15 том 7, стр. 135.

3 — ОВ L 375, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81, в редакцията след изменение с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на разпоредбите относно комитетите, които подпомагат Комисията при упражняването на изпълнителните ѝ правомощия, определени в актовете, които подлежат на процедурата, посочена в член 251 от Договора за Европейската общност, ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213.

4 — ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174; приложима в редакцията след измененията с Директива 2003/35/ЕО, ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8.

произвежда повече отпадъци, отколкото културите могат да поемат, се стига до прекомерно наторяване, което като правило води до замърсяване на водите.

4. Затова в настоящото производство се поставя въпросът дали в рамките на програми за действие по Директивата за нитратите се вземат решения, които влияят върху бъдещото разрешаване на проектите по такъв начин, че посочените програми за действие да трябва да подлежат на екологична оценка. В този контекст Съдът първо трябва да изясни някои централни въпроси от Директивата за СЕО, преди всичко значението на понятията „план“ и „програма“, както и при какви условия те определят рамка за разрешаване на проекти.

II — Правна уредба

A — *Директивата за СЕО*

5. Целите на Директивата за СЕО произтичат по-специално от разпоредбата на член 1:

„Целта на настоящата директива е да предостави високо равнище на защита на околната среда и да допринесе за интегрирането на екологичните съображения в подготовката и приемането на планове и програми, с оглед съдействие за устойчиво развитие чрез осигуряване, че в съответствие с настоящата директива се извършва екологична оценка на определени планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.“

6. Плановете и програмите са дефинирани в член 2, буква а):

„За целите на настоящата директива

а) „планове и програми“ означава планове и програми, включително тези[,] съфинансирани от Европейската общност, както и всяко тяхно изменение,

— които подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво, или които се изготвят от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, и

— които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби.“

7. Разпоредбите на член 3 определят за кои планове и програми следва да се извършва оценка. Тук релевантни са по-специално разпоредбите на параграфи 1—5:

„1. В съответствие с членове 4—9 екологична оценка се извършва на плановете и програмите, посочени в параграфи 2—4, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

2. [Без да се засягат разпоредбите на] параграф 3[,] екологична оценка се извършва за всички планове и програми:

а) които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, [управлението на водите,] далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за [бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на] проектите, изброени в приложения I и II към Директива 85/337/ЕИО, или

б) които, с оглед вероятните последици върху [обектите], са били определени, че изискват оценка в съответствие с членове 6 или 7 от Директива 92/43/ЕИО.

3. Плановете и програмите, предвидени в параграф 2, които определят използването на малки площи на местно ниво, както и незначителните изменения на плановете и програмите, предвидени в параграф 2, изискват екологична оценка само когато държавите членки определят, че е вероятно те да имат съществени последици върху околната среда.

4. Държавите членки определят дали други планове и програми освен тези, предвидени по параграф 2, които определят рамката за [бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на] проекти, е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

5. Държавите членки определят дали плановете и програмите, предвидени по параграфи 3 и 4[,] е вероятно да имат съществени последици върху околната среда било чрез тяхното разглеждане за всеки случай поотделно, или чрез уточняване на видовете планове и програми, или пък чрез комбиниране на двата подхода. За тази цел държавите членки във всички случаи ще отчитат релевантните критерии, посочени в приложение II, с оглед осигуряване плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се обхващат от настоящата директива. 6. […]."

8. В приложение II са посочени критерии за определяне на вероятното значение на последиците, упоменати в член 3, параграф 5. Следва да се посочи точка 1, първо тире:

„1. Характеристиките на плановете и програмите, отчитайки по-специално:

— степента, в която планът или програмата създават рамка за проекти и други дейности или по отношение на местоположението, естеството, обема, операционните условия или разпределението на ресурсите;

[…].“

9. В допълнение трябва да се посочи, че от 2008 г. Съюзът е страна по Протокола за стратегическа екологична оценка към Конвенцията на ИКЕ на ООН за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, съставена в Еспо през 1991 г.[5] (наричан по-нататък „Протоколът за стратегическа екологична оценка“)[6]. Посоченият протокол съдържа подобни на установените с Директивата за СЕО правила и се транспонира чрез тази директива[7].

Б — *Директивата за нитратите*

10. Предвид замърсяването на водите с нитрати от селскостопански източници, с разпоредбите на член 3 от Директивата за нитратите държавите членки определят някои зони за уязвими. По силата на член 5 за тези зони следва да се съставят така наречените програми за действие:

„1. За нуждите на предвидените в член 1 цели и в срок до две години от първоначалното посочване в съответствие с[…] член 3, параграф 2 или една година след всяко ново посочване в съответствие с член 3, параграф 4 държавите членки съставят програми за действие за посочените уязвими зони.

2. […]

5 — ОВ L 308, 2008 г., стр. 35.

6 — Решение 2008/871/ЕО на Съвета от 20 октомври 2008 година относно одобрението, от името на Европейската общност, на Протокола за стратегическа екологична оценка към Конвенцията на ИКЕ/ООН за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, съставена в Еспо през 1991 г. (ОВ L 308, стр. 33).

7 — Вж. декларацията на Европейската общност по член 23, параграф 5 от Протокола за стратегическа екологична оценка към Конвенцията на ИКЕ/ООН за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, съставена в Еспо през 1991 г., ОВ L 308, 2008 г., стр. 34.

3. Програмите за действие са съобразени със:

а) специфичните данни и наличните техники, отнасящи се главно до съответните количества азот със земеделски произход или от други източници;

б) условията на околната среда в съответните области на въпросната държава членка.

4. Програмите за действие се прилагат в срок до четири години[,] считано от тяхното изготвяне и съдържат следните задължителни мерки:

а) мерките, посочени в приложение III;

б) мерките, които държавите членки са определили в кодекса или кодексите за добрата селскостопанска практика, в съответствие с член 4, с изключение на тези, които са заменени с мерките, посочени в приложение III.

5. Освен това, в рамките на програмите за действие, държавите членки вземат всякакви допълнителни мерки или засилени действия, които считат за необходими, ако се окаже, от началото или в светлината на придобития опит при прилагане на програмите, че посочените в параграф 4 мерки няма да са достатъчни за постигане на определените в член 1 цели. При избора на мерки и действия държавите членки държат сметка за тяхната ефективност и за цената им спрямо другите възможни превантивни мерки.

6. Държавите членки изготвят и прилагат адекватни програми за наблюдение с цел отчитане ефективността на програмите за действие, изготвени съгласно настоящия член.

Държавите членки, които прилагат разпоредбите на член 5 за цялата национална територия, следят за съдържанието на нитрати във водите (повърхностни и подземни) в избраните точки[…] на измерване, които позволяват да се определи размерът на замърсяването на водите с нитрати от селскостопански източници.

7. Държавите членки преразглеждат и, по целесъобразност, най-малко на всеки четири години ревизират програмите си за действие, включително всяка допълнителна мярка, взета по силата на параграф 5. Те уведомяват Комисията за всяко изменение на програмите за действие.“

В — *Директивата за ОВОС*

11. Директивата за ОВОС е свързващият елемент с оглед на задължението за извършване на оценка по член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО.

12. Съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС проектите, изброени в приложение I, подлежат на оценка на въздействието им върху околната среда. В точка 17 от приложение I са изброени определени животновъдни ферми, както следва:

„17. Ферми за интензивно отглеждане на домашни птици или свине с повече от

а) 85 000 места за отглеждане на бройлери, 60 000 места за кокошки;

б) 3 000 места за отглеждане на свине за месо (над 30 кг тегло) или

в) 900 места за свине майки.“

13. Проектите, уредени в приложение II, подлежат на оценка, ако могат да имат значителни въздействия върху околната среда. В точка 1 от приложение II поспециално са посочени следните проекти:

„б) Проекти за използване на необработваеми земи или полупустеещи земи за интензивни селскостопански цели;

[…]

д) Интензивно животновъдство (инвестиционни предложения, невключени в приложение I)“

14. В член 8 се определя приложението на резултатите от оценката:

„Резултатите от консултациите и информацията, събрана съгласно членове 5, 6 и 7, се вземат под внимание при процедурата за даване на разрешително […].“

Г — *Директива 2003/35*

15. Следва да се посочи също и Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при

изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда, и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета [8]. В член 2 от нея се урежда участието на обществеността във връзка с изготвянето на планове и програми. По силата на член 2, параграф 5 обаче се изключват посочените в приложение I планове и програми, чието въздействие върху околната среда вече се оценява съгласно Директивата за СЕО. Посочените в член 5, параграф 1 от Директивата за нитратите планове и програми се споменават в приложение I, буква в) към Директива 2003/35.

Д — *Директивите за опазване на природата*

16. Задължението за извършване на оценка по член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за СЕО се отнася до правната уредба в областта на опазването на природата, установена в Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна [9] (наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“) и в Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици [10] (наричана по-нататък „Директивата за птиците“). Посочените директиви предвиждат определянето на защитени зони за някои местообитания и някои видове. Член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията, който по силата на член 7 се прилага и за защитените зони за опазване на птиците, урежда извършването на оценката и даването на разрешение за планове и проекти, които могат значително да навредят на посочените защитени зони:

„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 наложителни причини от поважен 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“. […]

8 — Цитирана в бележка под линия 4.

9 — ОВ L 206, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109; приложима е редакцията след измененията с Директива 2006/105/ЕО на Съвета от 20 ноември 2006 година за адаптиране на директиви 79/409/ЕИО, 92/43/ЕИО, 97/68/ЕО, 2001/80/ЕО и 2001/81/ЕО в областта на околната среда поради присъединяването на България и Румъния, ОВ L 363, стр. 368; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18, стр. 147, с поправки.

10 — ОВ L 103, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77; приложима е редакцията след измененията с Директива 2006/105.

Е — *Белгийското право*

17. По данни на запитващата юрисдикция на 15 февруари 2007 г. Région wallonne приема постановление за изменение на книга II от Кодекса за опазване на околната среда, която представлява Кодекса за опазване на водите, във връзка с устойчивото управление на азота в селското стопанство [11]. Посоченото постановление представлява програмата за действие на Région wallonne съгласно разпоредбите на член 5 от Директивата за нитратите.

III — Главното производство и преюдициалните въпроси

18. Организациите за опазване на околната среда Terre Wallonne и Inter-Environnement Wallonie подават пред Conseil d'État жалба срещу приетото от Région wallonne постановление за определяне на програма за действие на региона по силата на член 5 от Директивата за нитратите. Те твърдят по-конкретно, че Région wallonne е трябвало да извърши екологична оценка съгласно разпоредбите на Директивата за СЕО.

11 — Moniteur Belge, бр. 68 от 7 март 2007 г., стр. 11118 и сл.

19. Поради това Conseil d'État поставя на Съда следните въпроси:

1. Програмата за управление на азота за посочените за уязвими зони, изготвяна по силата на член 5, параграф 1 от Директивата за нитратите, представлява ли план или програма по член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО, който/която се изготвя за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, управлението на водите, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и [определя] рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС?

2. Програмата за управление на азота за посочените за уязвими зони, изготвяна по силата на член 5, параграф 1 от Директивата за нитратите, представлява ли план или програма по член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за СЕО, за който/която с оглед вероятните последици върху обектите се изисква оценка в съответствие с членове 6 или 7 от Директивата за местообитанията, в частност ако въпросната програма за управление на азота се прилага за всички посочени за уязвими зони на Région wallonne?

3. Програмата за управление на азота за посочените за уязвими зони, изготвяна по силата на член 5, параграф 1 от Директивата за нитратите, представлява ли план или програма, който/която е различен/различна от тези по член 3, параграф 2 от Директивата за СЕО и определя рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти, за които по силата на член 3, параграф 4 държавите членки са длъжни да определят в съответствие с параграф 5 дали е вероятно да имат съществени последици върху околната среда?

20. Inter-Environnement Wallonie и Région wallonne, както и Кралство Белгия, Чешката република и Комисията представят писмени становища пред Съда. С изключение на Чешката република посочените страни се явяват и в проведеното на 21 януари 2010 г. съдебно заседание.

IV — От правна страна

21. Въпросите на Conseil d'État се отнасят до три хипотези, в които за плановете и програмите се изисква екологична оценка по силата на член 3 от Директивата за СЕО. Това са планове и програми:

— които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти, посочени в Директивата за СЕО (член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО, вж. също Б),

— чиито вероятни последици върху защитени обекти ще изискват извършване на оценка на въздействието по силата на Директивата за местообитанията (член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за СЕО, вж. също В), или

— които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на други проекти, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда (член 3, параграфи 4 и 5 от Директивата за СЕО, вж. също Г).

22. Във всички посочени хипотези първо се повдига въпросът дали програмите за действие по член 5 от Директивата за нитратите изобщо представляват планове или програми по смисъла на Директивата за СЕО (вж. в това отношение А, 1.) и дали е необходимо да се извършва абстрактна оценка относно вероятността програмите за действие да имат съществени последици върху околната среда (вж. в това отношение А, 2.).

A — *Предварителни бележки*

1. Относно понятията „планове“ и „програми“

23. Белгия изтъква, че приетото от Région wallonne спорно постановление било нормативен акт и поради това не било план или програма по смисъла на Директивата за СЕО. Посоченото твърдение се основава на правилния извод, че програма за действие по член 5 от Директивата за нитратите, а следователно и постановлението, задължително включва правила, които биха могли да се съдържат и в закони. Ако значението на думите се разглежда отделно, не изглежда изключено понятията за план и програма да бъдат разбрани в смисъл, че изключват законите. Така те могат да указват бъдещи намерения, които се нуждаят от допълнително привеждане в изпълнение, но не и да съдържат разпоредби с пряко действие.

24. Законодателят обаче не следва посочения ограничителен подход. Това е видно за програмите за действие по член 5 от Директивата за нитратите, тоест и за спорното постановление, от самото обозначение като „програма“. Директива 2003/35 (вж. буква а) по-долу) потвърждава, че в Директивата за нитратите посоченото наименование няма различно от утвърденото в Директивата за СЕО съдържание. Но също така целите (вж. буква б) по-долу) и систематичният контекст на Директивата за СЕО (вж. буква в) по-долу), както и приетият с подобни на установените за Директивата за СЕО цели Протокол за стратегическа екологична оценка (вж. буква г) по-долу) подкрепят становището, че законовите мерки не следва предварително да се изключват от приложното поле на Директивата за СЕО.

а) Относно Директива 2003/35

25. Основният довод в подкрепа на становището, че програмите за действие по член 5 от Директивата за нитратите са планове или програми по смисъла на Директивата за СЕО, се извежда от друга директива — Директива 2003/35, на която се позовава и самата запитваща юрисдикция. Посочената директива се отнася по-специално до участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда.

26. В член 2, параграф 2 и в буква в) от приложение I към Директива 2003/35 програмите за действие по член 5 от Директивата за нитратите изрично се определят като планове и програми.

27. Законодателят съзнава, че Директивата за СЕО също се отнася до планове и програми, поради което в член 2, параграф 5 от Директива 2003/35 урежда взаимодействието между двете директиви: участие на обществеността съгласно Директива 2003/35 се предвижда само ако за

съответния план или програма не е била извършена екологична оценка по силата на Директивата за СЕО.

28. Би възникнало противоречие, ако в Директива 2003/35 законодателят изрично обозначи програмите за действие като планове и програми и дори признае възможността за извършване на екологична оценка по силата на Директивата за СЕО, а от друга страна, предвиди, че програмите за действие не могат да бъдат планове или програми по силата на Директивата за СЕО, тъй като следва да съдържат законови правила.

б) Относно целите на Директивата за СЕО

29. Включването на законови мерки съответства и на целите на Директивата за СЕО. Съгласно член 1 от нея целта на Директивата за СЕО е да предостави високо равнище на защита на околната среда и да допринесе за интегрирането на екологичните съображения в подготовката и приемането на планове и програми, като гарантира, че се извършва екологична оценка на определени планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

30. Следователно тълкуването на двете понятия „планове“ и „проекти“ трябва да гарантира, че за мерките, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, ще се извършва екологична оценка. Поради това подобно на Директивата за ОВОС [12], на първо място следва да се провери дали е вероятно въпросните мерки да имат съществени последици върху околната среда. Нормативните актове могат да имат такива последици, особено ако позволяват увреждане на околната среда.

31. Специфичната цел, която преследва оценката на планове и програми, се проявява с оглед на историята на приемането на Директивата за СЕО. Всъщност тя допълва приетата повече от десет години преди това Директива за ОВОС, която има за предмет отчитането на въздействието върху околната среда при издаване на разрешения за осъществяване на проекти.

32. При прилагането на Директивата за ОВОС е видно, че към момента на оценяването на проекти въз основа на предишни мерки по планиране вече са установени съществените последици върху околната среда [13]. Поради това посочените последици могат да бъдат проучени в рамките на оценката на въздействието върху околната среда, но не могат напълно да бъдат взети

12 — Вж. напр. Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Kraaijeveld и др. (C-72/95, Recueil, стр. I-5403, точка 32 и точка 39), Решение от 16 септември 1999 г. по дело WWF и др. (C-435/97, Recueil, стр. I-5613, точка 40), Решение от 19 септември 2000 г. по дело Linster (C-287/98, Recueil, I-6917, точка 52), Решение от 28 февруари 2008 г. по дело Abraham и др. (C-2/07, Сборник, стр. I-1197, точка 32), както и Решение от 25 юли 2008 г. по дело Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Сборник, стр. I-6097, точка 33).

13 — Предложение за Директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, COM(96) 511 окончателен, стр. 6.

предвид в тяхната цялост при издаването на разрешение за осъществяването на проекта. По тази причина е разумно подобни въздействия върху околната среда да бъдат проучвани още в хода на подготвителните мерки и да бъдат вземани предвид в този контекст.

33. Така например абстрактен план за изграждане на пътна отсечка може да предвижда построяването на път в рамките на определено трасе. Ето защо въпросът дали алтернативи извън посоченото трасе биха имали по-малки последици върху околната среда вероятно няма да бъде разглеждан при последващото издаване на разрешение за осъществяване на конкретния проект за изграждане на пътна отсечка. По тази причина още при определянето на трасето следва да се провери какви последици върху околната среда би имало ограничаването му и дали трябва да се търсят алтернативи.

34. Изискванията за издаване на разрешение за осъществяване на проекти, които имат съществени последици върху околната среда, могат да бъдат от най-различен характер. Плановете, които се отнасят до определени региони, могат да определят с различна точност къде е разрешено да бъдат осъществявани определени проекти. Мерките, които определят как следва да бъдат осъществявани проектите, също могат да имат съществени последици върху околната среда. Така например една (фиктивна) правна уредба, която позволява прякото отвеждане на непречистени отпадни води от животновъдството от ферми за интензивно отглеждане в естествени водни басейни, би имала съществени последици върху околната среда.

35. Поради това цялостното отчитане на съществените последици върху околната среда е възможно само ако те са били оценени в рамките на всички подготвителни мерки, които биха могли да доведат до подобни последици при последващото изпълнение на проектите. В този смисъл понятията „план“ и „програма“ следва да се тълкуват разширително, така че да включват и нормативните актове.

в) Относно систематичната връзка между понятията „план“ и „програма“ в рамките на Директивата за СЕО

36. Разпоредбите на Директивата за СЕО потвърждават посоченото тълкуване на понятията „план“ и „програма“.

37. По силата на член 2, буква а) от Директивата за СЕО за целите на тази директива изразът „планове и програми“ означава планове и програми, включително тези, съфинансирани от Европейската общност, както и всяко тяхно изменение, които подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно равнище, или които се изготвят от орган

с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, и които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби.

38. Посочената разпоредба не дефинира двете понятия, а само ги квалифицира: по смисъла на директивата изразът „планове и програми“ означава планове и програми, които отговарят на определени (допълнителни) условия.

39. Първото от посочените условия ясно указва, че законодателната процедура, в рамките на която Région wallonne приема постановлението, не противоречи на прилагането на Директивата за СЕО. Първото тире изрично предвижда, че плановете и програмите могат да бъдат изготвяни посредством законодателна процедура. Впрочем това подкрепя становището, че мерки, които по своето съдържание имат законов характер, също могат да бъдат планове или програми.

40. В това отношение Inter-Environnement Wallonie правилно изтъква различие спрямо Директивата за ОВОС: член 1, параграф 5 от Директивата за ОВОС изрично изключва законовите мерки от приложното поле на последната [14]. В Директивата за СЕО липсва подобно изключване, въпреки че явно съществува по-голяма вероятност тя да се отнася до законодателни процедури, отколкото Директивата за ОВОС.

41. Второто условие разсейва опасенията на Белгия, свързани с възможността да се изисква всякакви закони да бъдат подлагани на екологична оценка. Общото задължение за екологична оценка на последиците от закони е изключено дори и само поради факта, че разпоредбите на член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО включват само планове и проекти, които *трябва* да бъдат изготвяни съгласно законови, подзаконови или административни разпоредби. Следователно свободното политическо решение за провеждане на законодателни процедури не подлежи на задължителна оценка.

42. Все пак посоченото ограничение не изключва програмата за действие на Région wallonne от изискването за извършване на екологична оценка. Програмата се основава на задължение за приемане на мерки, а именно на член 5 от Директивата за нитратите. Тя следва да съдържа задължителни мерки, които произтичат от приложенията на директивата, например относно разпръскването на подобряващи почвата

14 — Вж. в това отношение посочените в бележка под линия 12 Решение по дело WWF и др., точка 55 и сл., както и Решение по дело Linster, точка 41 и сл.

вещества (член 5, параграф 4 и приложение III, точки 1 и 2) [15].

43. Накрая, правилата за извършване на задължителна оценка по член 3, параграф 2, буква а) и член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО също подкрепят тезата за включването на закони в приложното ѝ поле. В съответствие с посочените разпоредби плановете и програмите могат да определят рамка за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проекти. Съгласно приложение II, точка 1, първо тире в това отношение законодателят разглежда преди всичко степента, в която планът или програмата създават рамка за проекти и други дейности или по отношение на местоположението, естеството, обема, операционните условия или разпределението на ресурсите. По естеството си правилата, с които се уреждат тези въпроси, могат да имат законов характер.

г) Относно Протокола за стратегическа екологична оценка

44. Протоколът за стратегическа екологична оценка [16], който представлява международно споразумение на Съюза към Конвенцията на ИКЕ на ООН, също клони към идеята за екологична оценка на законовите мерки. Съгласно член 13, параграф 1 от протокола всяка страна полага усилия да осигури вземането предвид и интегрирането в подходяща степен на аспектите на околната среда, включително здравни аспекти, в подготовката на нейните предложения за политики и законодателство, които е вероятно да имат значително въздействие върху околната среда, включително здравето. При това не става въпрос само за това, аспектите на околната среда да бъдат взети предвид под някаква форма, а по силата на член 13, параграф 2 съответните принципи и елементи от настоящия протокол следва да бъдат взети под внимание.

45. Все пак посочената разпоредба не предвижда задължение за извършване на екологична оценка на законопроектите, но страните по протокола, т.е. и Европейският съюз, явно считат такава оценка за възможна и целесъобразна.

д) Междинно заключение

46. В обобщение може да се приеме, че въпреки законовия им характер програмите

15 — Решение от 8 март 2001 г. по дело Комисия/Люксембург (C-266/00, Recueil, стр. I-2073), Решение от 2 октомври 2003 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-322/00, Recueil, стр. I-11267) и Решение от 22 септември 2005 г. по дело Комисия/Белгия (C-221/03, Recueil, стр. I-8307), отнасящи се до недостатъчното транспониране на Директивата за нитратите, онагледяват законовия характер на програмите за действие.

16 — Вж. точка 9 по-горе.

за действие по член 5 от Директивата за нитратите представляват планове или програми по смисъла на Директивата за СЕО.

2. Относно възможността за съществени последици върху околната среда

47. Комисията счита, че задължението за извършване на екологична оценка по силата на член 3, параграф 1 от Директивата за СЕО при всички случаи предполага въпросният план или програма да може да породи съществени последици за околната среда. Текстът на член 3, параграф 1 от Директивата за СЕО всъщност можело да бъде тълкуван в смисъл, че възможността за пораждане на съществени последици за околната среда винаги представлявала обособено условие за наличие на задължението за извършване на екологична оценка. Това отговаряло на целта на директивата, посочена в член 1 от нея, да се извършва екологична оценка на определени планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

48. Ако обаче се разгледат отделните правила относно задължението за извършване на оценка, става ясно, че те конкретизират възможността за пораждане на съществени последици за околната среда, така че не е необходима отделна оценка на посочената възможност [17].

49. В член 3, параграф 2 от Директивата за СЕО ясно се изразява това, като се предвижда, че екологична оценка се извършва за *всички* планове и програми, които отговарят на условията по точка а) или точка б). Допълнително изискване относно възможността за пораждане на съществени последици за околната среда би било несъвместимо с посочената разпоредба.

50. Втората хипотеза на задължението за извършване на оценка, т.е. предвидената в член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за СЕО, конкретизира условията за наличие на съществени последици върху околната среда. Става въпрос за специфично проявление на възможността за пораждане на съществени последици за околната среда, а именно дали се налага извършването на оценка на въздействието върху околната среда съгласно член 6 от Директивата за местообитанията. Такава оценка на планове и проекти се извършва, когато въз основа на обективни данни не може да се изключи възможността посоченият план или проект поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти да окаже значително влияние върху съответния подлежащ на опазване

17 — Вероятно така следва да се разбират и изработените от представители на държавите членки и на генерална дирекция „Околна среда“ към Европейската комисия „Насоки на Комисията, транспониране на Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда“ [неофициален превод] (точка 3.21).

обект [18]. Тук не става дума за абстрактно застрашаване на околната среда, а за установените за съответната зона цели с оглед на нейното опазване [19]. Затова би било неуместно да се извършва отделна оценка по други критерии за възможни съществени въздействия върху околната среда.

51. Задълженията за извършване на оценка по силата на член 3, параграфи 3 и 4 от Директивата за СЕО обаче не предвиждат специфично проявление на посоченото условие. За сметка на това те изрично предпоставят възможността за пораждане на съществени последици за околната среда. Следователно становището на Комисията в тези случаи би довело до двойна проверка на този аспект.

52. Сам по себе си член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО не съдържа условия, които явно да налагат извършването на оценка относно възможността за пораждане на съществени последици за околната среда. Тъкмо посочената разлика спрямо другите задължения за извършване на оценка обаче показва, че в този случай законодателят не поставя условие за извършване на отделна оценка относно възможността за пораждане на съществени последици за околната среда. По-скоро той е приел, че при посочените в член 3, параграф 2, буква а) планове и програми задължително следва да се очакват съществени последици за околната среда.

53. Тази законодателна техника впрочем е приложена и в Директивата за ОВОС. За проектите по член 4, параграф 1 и приложение I задължително се извършва оценка на оказваните от тях въздействия върху околната среда, докато проектите по приложение II следва да се оценяват само ако могат да окажат съществени въздействия върху околната среда [20].

54. Поради това не е необходима отделна оценка на възможността за пораждане на съществени последици за околната среда.

Б — *По първия въпрос*

55. С първия си въпрос Conseil d'État иска да се установи дали съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО за програмата за действие на Région wallonne трябва да се извърши екологична оценка. Съгласно посочената разпоредба и без да се засяга параграф 3, екологична оценка се извършва за всички планове и програми, които се изготвят за селското и горското

18 — Решение от 7 септември 2004 г. по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Recueil, стр. I-7405, точка 45) и Решение от 13 декември 2007 г. по дело Комисия/Ирландия (C-418/04, Сборник, стр. I-10947, точка 238).

19 — Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 18, точка 259).

20 — Вж. посочените в бележка под линия 12 решения.

стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, управлението на водите, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС.

56. Безспорно е, че постановлението на Région wallonne е изготвено в областта на селското стопанство, тъй като засяга използването на изкуствени торове със съдържание на азот в селското стопанство. Същевременно то се отнася и до управлението на водите, тъй като има за цел да осигури опазване на качеството на водните басейни. Ясно е също, че програмата за действие не попада в обхвата на клаузата de minimis по член 3, параграф 3 от Директивата за СЕО.

57. Между страните обаче съществува спор по въпроса дали постановлението определя рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС.

58. Белгия смята по-конкретно, че разпръскването на подобряващи почвата вещества не е проект, чието въздействие върху околната среда следва да бъде оценявано. Противно на това Conseil d'État счита за възможно постановлението да определя рамката за издаването на разрешения за ферми за интензивно отглеждане по точка 17 от приложение I или точка 1, буква д) от приложение II към Директивата за ОВОС, както и за проекти за използване на необработваеми земи или полупустеещи земи за интензивни селскостопански цели в съответствие с точка 1, буква б) от приложение II.

59. Програма за действие по член 5 от Директивата за нитратите без съмнение има значение за такива проекти, тъй като в животновъдството се отделят отпадъци, тоест органични торове със съдържание на азот, които следва да бъдат отстранявани, а при използване на необработваеми земи или полупустеещи земи за интензивни селскостопански цели е възможно да се използват торове със съдържание на азот. Под въпрос е обаче дали посоченото значение е достатъчно, за да определя *рамка* за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на такива проекти.

1. Относно понятието за рамка

60. Понятието за рамка следва да държи сметка за поставената цел последиците за околната среда на всяко решение, което съдържа условия за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти, да бъдат вземани предвид още в контекста на това решение [21].

21 — Вж. точка 29 и сл. по-горе.

61. Неясно е обаче до каква степен изискванията за плановете и програмите следва да влияят върху отделните проекти, за да се приеме, че определят рамка.

62. В хода на законодателната процедура Нидерландия и Австрия предлагат да се поясни, че рамката би следвало да *задава* местоположението, естеството или мащаба на проектите, за които трябва да се извърши оценка на последиците върху околната среда [22]. Тоест, за да бъде инициирано изготвянето на екологична оценка, трябвало да съществуват много специфични, изчерпателно изброени изисквания. Тъй като посоченото предложение не е прието, понятието за рамка не е ограничено до посочените фактори.

63. Също толкова тясно разбиране на определянето на рамката е залегнало в основата на становището на Чешката република. Според нея определени проекти изрично или имплицитно следва да бъдат предмет на плана или на програмата.

64. Плановете и програмите обаче могат да повлияят по напълно различен начин върху издаването на разрешение за осъществяване на отделни проекти и така да възпрепятстват подходящото отчитане на последиците върху околната среда. Следователно Директивата за СЕО изхожда от много широко понятие за рамка.

65. Особено ясно това се вижда при критерий, който държавите членки вземат предвид, когато оценяват вероятното значение на последиците върху околната среда на определени планове или програми в съответствие с член 3, параграф 5. Те следва именно да държат сметка за *степента*, в която планът или програмата създават рамка за проекти и други дейности по отношение на местоположението, естеството, обема и операционните условия или чрез разпределението [23] на ресурсите (приложение II, точка 1, първо тире). Поради това понятието за рамка трябва да се тълкува гъвкаво. То не налага изчерпателно изброени изисквания, а включва също и форми на влияние, които позволяват свобода на действие.

66. Противно на застъпеното от Белгия становище, изброяването на различните характеристики в приложение II, точка 1, първо тире не следва да се разбира кумулативно, поне не в смисъл, че рамката трябва да се отнася до всички тях. Когато се оценява значението на последиците върху околната среда, описаните във всички пет тирета от точка 1 на приложение II характеристики трябва да се вземат предвид само „по-специално“. Ако обаче

22 — Документ на Съвета 12967/99 от 17 ноември 1999 г., бележка под линия 10: „by determining their location, nature or size“.

23 — Както показват текстовете на други езици (напр. allocation (FR) и allocating (EN), с понятието „разпределение“ на ресурси по-скоро се има предвид „насочване“.

общият списък не е изчерпателен, то и отделните списъци не могат да претендират за това. Освен това подобна кумулативна приложимост на отделните характеристики противоречи на употребата в точка 1 от приложение II на понятието „степен". Формулировката предполага, че различните критерии могат да бъдат засегнати в различна степен, т.е. и да не бъдат засегнати изобщо. Единствено това съответства на целта всички предварителни решения за разрешаване на проекти да бъдат подлагани на екологична оценка, ако могат да породят съществени последици за околната среда.

67. В обобщение следва да се приеме, че даден план или програма определя рамка, ако се вземат решения, които влияят върху евентуалното бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проекти, по-специално с оглед на местоположението, естеството, обема и операционните условия или разпределението на ресурсите.

2. Прилагане спрямо програми за действие

68. Следователно трябва да се провери дали изискванията на дадена програма за действие по член 5 от Директивата за нитратите могат да повлияят върху бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите за интензивно животновъдство по точка 17 от приложение I или точка 1, буква д) от приложение II към Директивата за ОВОС, както и на проектите за използване на необработваеми земи или полупустеещи земи за интензивни селскостопански цели в съответствие с точка 1, буква б) от приложение II.

69. Белгия отхвърля тази възможност, тъй като съдържанието на програмите за действие се определя от Директивата за нитратите. Посоченото възражение би могло да бъде уважено, ако Директивата за нитратите не предоставя на държавите членки свобода на действие при изготвянето на програми за действие. В този случай програмата за действие само би определяла рамката, утвърдена в Директивата за нитратите. Екологичната оценка не би могла да влияе върху прилагането на подобни императивни изисквания на директивата, а би трябвало да предхожда приемането на директивата.

70. Както обаче подчертава Комисията, Директивата за нитратите предоставя на държавите членки свобода на действие, например при приемането на забрани за използване на торове в рамките на определени периоди. Екологичната оценка може да допринесе за оптимално използване на посочената свобода на действие, като предостави по-добра информация относно въздействията на различни алтернативи върху околната среда.

71. Освен това невинаги е достатъчно държавите членки да ограничат програмите за действие до специфичните изисквания на Директивата за нитратите. В съответствие с член 5, параграф 5 от посочената директива те по-скоро следва да вземат всякакви допълнителни мерки или засилени действия, които считат за необходими, ако се окаже, от началото или в светлината на придобития опит при прилагане на програмите, че посочените в Директивата за нитратите мерки няма да са достатъчни за намаляване на замърсяването на водите с нитрати от селскостопански източници и за предотвратяване на бъдещо замърсяване. Екологичната оценка може да разкрие необходимостта от подобни мерки.

72. И накрая, по силата на член 176 ЕО (понастоящем член 193 ДФЕС) при изготвянето на програмите за действие държавите членки имат право да вземат по-строги мерки.

73. Следователно установените с Директивата за нитратите изисквания към дадена програма за действие не изключват тя да определя рамка за издаване на разрешение за осъществяване на проекти.

74. Région wallonne изтъква, че в съответствие с приложимото национално право разпръскването на подобряващи почвата вещества няма нищо общо с издаването на разрешение за осъществяване на проекти за интензивно животновъдство. Ставало въпрос за различни административни процедури, които не зависели една от друга. Поради това програмата за действие не можела да влияе върху проектите за интензивно животновъдство.

75. Намирам този довод за неубедителен.

76. Дадена програма за действие трябва да предотврати използването в селското стопанство на по-големи количества торове със съдържание на азот, отколкото растенията преработват, защото излишният азот замърсява водните басейни. Поради това на първо място тя регулира разпръскването на подобряващи почвата вещества със съдържание на азот, в частност допустимите количества, както и периодите и начина на разпръскването. Същевременно обаче програмите за действие съдържат изискване земеделските стопанства да разполагат с достатъчен подходящ складов капацитет за съхраняване на отделяните отпадъци докато трае забраната за разпръскването им върху обработваемите земи.

77. Директивата за нитратите предвижда, че относно издаването на разрешение за използване на необработваеми земи или полупустеещи земи за интензивни селскостопански цели по силата на точка 1, буква б) от приложение II към Директивата за ОВОС програмите за действие определят рамка за операционните условия. Това произтича пряко от правилата за използването на торове със съдържание на азот, които следва да бъдат спазвани при обработката на посочените площи.

78. Освен това трябва да се приеме, че и по силата на действащите в Région wallonne разпоредби най-малко правилата за складовите капацитети ще окажат влияние върху издаването на разрешение за осъществяването на проекти в областта на интензивното животновъдство, тъй като посочените ферми следва да предвиждат достатъчен складов капацитет. В крайна сметка обаче не става въпрос за това.

79. Дори от самите разпоредби на правото на Съюза следва, че програмите за действие определят рамка за издаване на разрешение за осъществяване на посочените проекти. Още с приемането на Директивата за ОВОС се задава минимална степен на влияние, а допълнителни ограничения за част от съответните видове проекти следват и от Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването [24] (наричана по-нататък „Директивата КПКЗ“).

80. Съгласно член 8 от Директивата за ОВОС при процедурата по издаване на разрешение за проекти, които следва да се подложат на оценка на въздействието им върху околната среда, трябва да се вземе предвид събраната при оценката информация. Задължение за извършване на оценка съществува във всички случаи за проектите от приложение I, а именно проектите относно ферми за интензивно отглеждане съгласно точка 17. В рамките на посочената оценка на даден проект не следва да се вземат предвид само преките последици от самите планирани работи, без да се отчете въздействието върху околната среда, което може да бъде причинено от използването или експлоатацията на обекта, резултат от тези работи [25]. Това включва по-специално въздействията върху качеството на водните басейни, които произтичат от експлоатацията на ферми за интензивно отглеждане [26]. Следователно при издаването на разрешение за осъществяването на проекти за ферми за интензивно отглеждане трябва да се вземе предвид дали отделените отпадъци могат да бъдат складирани и отстранявани по подходящ начин.

81. При това отчитане определената чрез програмата за действие рамка налага най-малко възможността фермата да бъде експлоатирана в съответствие с разпоредбите на програмата. Същевременно обаче трудно може да се откаже да се издаде разрешение поради замърсяване на водните басейни с нитрати от селскостопански източници, ако проектът отговаря на изискванията на програмата. Така се изключват определени алтернативи, които с оглед на целите на програмата за действие са вредни за околната среда, а други, които може би в по-голяма степен опазват водните басейни, не следва да бъдат оценявани и вземани предвид. Конкретно

24 — ОВ L 257, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 183, в редакцията след измененията с Регламент (ЕО) № 166/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 януари 2006 година за създаване на Европейски регистър за изпускането и преноса на замърсители и за изменение на директиви 91/689/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета, ОВ L 33, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 15, стр. 212. Междувременно Директива 96/61 е заменена с Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (кодифицирана версия), ОВ L 24, стр. 8.

25 — Вж. посочените в бележка под линия 12 Решение по дело Abraham и др., точка 43, както и Решение по дело Ecologistas en Acción-CODA, точка 39.

26 — Вж. Решение от 8 септември 2005 г. по дело Комисия/Испания (C-121/03, Recueil, стр. I-7569, точка 88).

това се отнася не само до операционните условия, а може да има последици и върху местоположението. Разрешения за осъществяване на проекти за ферми за интензивно отглеждане трябва да се издават само ако местоположението осигурява достатъчно площи за отвеждане на животинските отпадъци.

83. Така програмите за действие определят рамка за издаване на разрешение за осъществяване на проекти за ферми за интензивно отглеждане в съответствие с приложение I, точка 6.6 от Директивата КПКЗ, които попадат в обхвата на точка 17 от приложение I или на точка 1, буква д) от приложение II към Директивата за ОВОС.

84. Поради това на първия въпрос следва да се отговори, че за програмите за действие по член 5 от Директивата за нитратите трябва да се извършва екологична оценка в съответствие с член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО.

82. Влиянието на програмите за действие върху определянето на рамката за дадени ферми за интензивно отглеждане е засилено в още по-голяма степен с разпоредбите на друга директива — Директивата КПКЗ. Посочената директива се отнася до същите видове ферми като посочените в точка 17 от приложение I към Директивата за ОВОС, но праговите стойности са малко по-ниски (вж. приложение I, точка 6.6 от Директивата КПКЗ), така че се включват повече ферми. По силата на член 9, параграф 1 и член 3, букви а) и б) от Директивата КПКЗ издаването на разрешение за осъществяване на проекти за такива ферми следва да гарантира, че ще бъдат предприети всички необходими превантивни мерки срещу замърсяването и няма да се допусне значително замърсяване. Отвеждането на произведените животински отпадъци трябва да се разглежда като част от експлоатацията на подобни ферми. Следователно в посочената рамка програмата за действие не само трябва да се вземе предвид, но и задължително да се спазва.

B — *По втория въпрос*

85. Тъй като в съответствие с член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО се изисква екологична оценка на програмите за действие, с оглед на главното производство е ирелевантно дали допълнително съществува и задължение за извършване на оценка по буква б) [27]. Поради това ще отговоря на втория въпрос само при условията на евентуалност.

27 — Все пак на практика и при извършването на оценка съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО ще трябва да се взема предвид дали мярката засяга защитени зони, тъй като е възможно за последиците върху посочените зони да е нужно прилагане на други критерии. Естеството на оценката обаче не е предмет на настоящото производство.

86. С втория си въпрос Conseil d'État иска да се установи дали се изисква извършване на екологична оценка за защитени зони по смисъла на Директивата за местообитанията или Директивата за птиците.

87. Член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за СЕО предвижда извършването на екологична оценка за всички планове и програми, които с оглед вероятните последици върху защитените зони изискват оценка в съответствие с членове 6 или 7 от Директивата за местообитанията. Съгласно посочените разпоредби планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на обекта или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние върху него, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху обекта от гледна точка на целите за съхраняването на последния.

88. Програмите за действие по член 5 от Директивата за нитратите нито са непосредствено свързани с управлението на защитени зони по силата на Директивата за местообитанията във връзка с Директивата за опазване на птиците, нито са необходими за него. Следователно извършването на оценка на въздействието е задължително, ако дадена програма за действие поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти може да окаже значително влияние върху защитени зони.

89. Поради това следва да се провери дали е налице вероятност или опасност въпросната мярка да окаже значително влияние върху съответния обект [28]. Като се има предвид по-специално принципът на предпазните мерки, такава опасност е налице, когато въз основа на обективни данни не може да се изключи вероятността въпросният план или проект да окаже значително влияние върху съответния обект [29].

90. Относно мерките по планиране член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията изисква извършване на оценка, ако посочените мерки могат да окажат значително влияние върху издаването на разрешение за осъществяване на проекти, което от своя страна да окаже значително влияние върху съответните защитени зони [30]. Плановете обаче следва да се разграничат от етапа на предварително обмисляне на административно ниво и да се отличават с определена степен на точност, което налага екологична оценка на последиците им [31].

91. В типичния случай задължението за извършване на оценка в съответствие с член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за СЕО би трябвало да се отнася до планове или програми, които включват

28 — Решение по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (посочено в бележка под линия 18, точка 43), Решение от 20 октомври 2005 г. по дело Комисия/Обединено кралство (C-6/04, Recueil, стр. I-9017, точка 54) и Решение от 4 октомври 2007 г. по дело Комисия/Италия (C-179/06, Сборник, стр. I-8131, точка 34).

29 — Решение по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (посочено в бележка под линия 18, точка 44), Решение по дело Комисия/Обединено кралство (посочено в бележка под линия 28, точка 54) и Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено в бележка под линия 18, точка 254).

30 — Решение по дело Комисия/Обединено кралство (посочено в бележка под линия 28, точка 55).

31 — Решение по дело Комисия/Италия (посочено в бележка под линия 28, точка 41).

конкретни проекти във връзка с определени защитени зони, напр. планирането на трасе за построяването на пътна отсечка, което граничи със защитена зона.

92. От разпоредбите на Директивата за нитратите обаче не следва, че програма за действие по член 5 задължително влияе върху издаването на разрешение за осъществяване на проекти, които могат да окажат значително въздействие върху защитените зони. Съвместимостта на даден проект с програмата за действие все още не може да бъде индикация за неговата допустимост, ако той може да окаже въздействие върху защитена зона. Това се определя в съответствие с Директивата за местообитанията.

93. Директивата за местообитанията също не дава основания да се приеме, че програми за действие имат значение за разрешаването на проекти във връзка със защитени зони. В член 6, параграф 3, второ изречение и параграф 4 по-скоро се съдържат самостоятелни критерии за разрешаване на планове и проекти, които не са пряко свързани с целите на програмите за действие.

94. Съгласно член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията компетентните национални органи предоставят разрешение за даден проект само когато са се уверили, че то няма да увреди целостта на защитения обект. Такава е хипотезата, когато от научна гледна точка не съществува никакво основателно съмнение относно липсата на такива последици [32]. Критерият за това са целите на съхраняването на обекта [33].

95. Ако подобни неблагоприятни въздействия не могат да бъдат изключени, предоставянето на разрешение по член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията би било възможно само ако липсва алтернативно решение, ако този проект е трябвало да бъде осъществен поради императивни съображения от значим обществен интерес и при условие че държавата членка предприеме всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000“ [34]. Тук не играят роля програмите за действие по член 5 от Директивата за нитратите.

96. Въпреки това не следва да се изключва възможността програми за действие да могат да допринесат за нанасяне на значителни вреди на защитени обекти.

97. *Първо,* в рамките на програми за действие дадена държава членка може да приеме мерки, които надхвърлят установените в Директивата за нитратите изисквания и имат за цел да окажат влияние

32 — Решение по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (посочено в бележка под линия 18, точка 59).

33 — Вж. Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено в бележка под линия 18, точка 259).

34 — Пак там, точка 260).

върху разрешаването на проекти във връзка със защитени зони.

98. *Второ,* целите на съхраняването на даден обект изрично или имплицитно могат да създават връзка с програмата за действие, напр. когато трябва да се предотврати еутрофикацията на водни басейни. Приложима програма за действие може да бъде разглеждана като достатъчна за постигане на тази цел. Наличието на подобна връзка може да се установи само чрез оценка на целите на съхраняването на засегнатите от програмата за действие защитени обекти.

99. И *трето*, други разпоредби на националното право могат да доведат до това, програма за действие да окаже влияние върху издаването на разрешение по смисъла на членове 6 и 7 от Директивата за местообитанията. Такава връзка наистина би могла да противоречи на установените в Директивата за местообитанията изисквания относно разрешаването на проекти, но не следва да се изключва възможността частноправни субекти въпреки това да се позоват на съответните разпоредби.

100. Въпросът дали дадена програма за действие, целите на съхраняването на защитени зони или други разпоредби на националното право придават такова действие на програми за действие, следва да бъде проверен при нужда от компетентните национални юрисдикции.

101. Следователно, ако Съдът реши да се произнесе по втория въпрос, той би следвало да отговори, че съгласно член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за СЕО за програма за действие по член 5 от Директивата за нитратите трябва да се извършва екологична оценка, ако с оглед на собствените си разпоредби, с оглед на целите на съхраняването на защитени зони или съгласно други разпоредби от националното право тя би могла да допринесе за нанасяне на значителни вреди на защитени зони.

Г — *По третия въпрос*

102. Третият въпрос се отнася до задължението за извършване на екологична оценка на планове и програми съгласно член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО. Съгласно посочената разпоредба държавите членки определят дали други планове и програми освен тези, предвидени по параграф 2, които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти, е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

103. Тази разпоредба се прилага субсидиарно и не е от значение, ако вече съществува задължение за извършване на оценка. Такъв е настоящият случай.

104. Ако обаче Съдът стигне до заключението, че дадена програма за действие наистина определя рамка за проекти, но нито един от съответните проекти не се споменава в приложение I или приложение II към Директивата за ОВОС и не е нужно извършването на оценка на въздействието върху околната среда по силата на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, той би следвало да провери дали програмата за действие може да има съществени последици върху околната среда.

105. Белгия оспорва твърдението, че програмата за действие на Région wallonne би могла да има съществени последици върху околната среда. Тя служела за ограничаване на замърсяването на водните басейни, а следователно и за подобряване на условията на околната среда.

106. Вече съм изразявала становището, че единствено благоприятните въздействия на даден проект върху околната среда принципно са без значение по смисъла на Директивата за ОВОС. Целите на директивата — в частност стремежът към високо равнище на опазване на околната среда — не налагат извършването на оценка само защото даден проект би могъл значително да подобри състоянието на околната среда [35]. Съдът обаче отхвърли посоченото становище [36]. В рамките на Директивата за СЕО могат да се открият дори повече текстове в подкрепа на тезата, че и благоприятните въздействия върху околната среда следва да се разглеждат като значителни. Екологичната оценка, както изтъква Inter-Environnement Wallonie, изрично трябва да обхваща и благоприятните въздействия върху околната среда (приложение I, буква е), бележка под линия 1).

107. В крайна сметка на този въпрос може да не се отговаря в рамките на настоящото производство, тъй като програмите за действие могат да имат значителни неблагоприятни въздействия върху околната среда. Те биха могли да имат за цел подобряването на околната среда, но нямат непременно само благоприятни въздействия върху нея. Програмите определят доколко дадена дейност — а именно използването на торове със съдържание на азот в селското стопанство — която може да има неблагоприятния въздействия върху околната среда, е допустима. Поради това неподходящи програми за действие могат да имат значителни неблагоприятни въздействия върху околната среда.

108. Следователно програми за действие по член 5 от Директивата за нитратите могат да имат съществени последици върху околната среда по смисъла на член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО.

35 — Заключение, представено на 30 април 2008 г. по дело Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Сборник, стр. I-6097, точка 50). Може би неясното по този въпрос Решение от 6 ноември 2008 г. по дело Комисия/Германия (C-247/06, все още непубликувано в Сборника, точка 50, резюмето е публикувано в Сборник, 2008 г., стр. I-150*) също следва да се разбира по този начин.

36 — Решение по дело Ecologistas en Acción-CODA (посочено в бележка под линия 12, точка 41).

V — Заключение

109. Следователно предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване по следния начин:

За програмите за действие по член 5 от Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници трябва да се извършва оценка на последиците върху околната среда съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда.