Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

7 ноември 2018 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания — Опазване на дивата флора и фауна — Проект за пътно строителство — Подходяща оценка на въздействието върху околната среда — Обхватът на задължението за мотивиране — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието на някои проекти — Приложение IV, точка 3 — Член 5, параграф 3, буква г) — Обхват на понятието „основни алтернативи“

По дело C-461/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court (Висш съд, Ирландия) с акт от 5 май 2017 г., постъпил в Съда на 28 юли 2017 г., в рамките на производство по дело

Brian Holohan,

Richard Guilfoyle,

Noric Guilfoyle,

Liam Donegan

срещу

An Bord Pleanála

в присъствието на:

National Parks and Wildlife Service (NPWS),

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: A. Prechal, председател на трети състав, изпълняващ функцията на председател на втори състав, C. Toader (докладчик) и A. Rosas, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 май 2018 г.,

* Език на производството: английски.

като има предвид становищата, представени:

– за B. Holohan, R. Guilfoyle, N. Guilfoyle и L. Donegan, от D. Browne, C. Hugues, BL, P. O'Higgins и J. Devlin, SC, упълномощени от C. Herlihy, L. O'Sullivan и B. Harrington, solicitors,

– за An Bord Pleanála, от F. Valentine, BL, и N. Butler, SC, упълномощени от M. Larkin и A. Doyle, solicitors,

– за Ирландия, от M. Browne, G. Hodge и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от G. Simons, SC, и M. Gray, BL,

– за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vláčil и L. Dvořáková, в качеството на представители,

– за правителството на Обединеното кралство, първоначално от G. Brown, в качеството на представител, подпомагана от C. Banner, barrister, а впоследствие от R. Fadoju и J. Kraehling, в качеството на представители, подпомагани от T. Buley и C. Banner, barristers,

– за Европейската комисия, от C. Hermes, E. Manhaeve и M. Noll-Ehlers, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 август 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на 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“) и на Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1, наричана по-нататък „Директивата за ОВОС“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Brian Holohan, Richard Guilfoyle, Noric Guilfoyle и Liam Donegan, от една страна, и An Bord Pleanála (Национален съвет по устройство на територията, Ирландия) (наричан по-нататък „Националният съвет“) по повод на това, че последният е одобрил проект за продължение на северния околовръстен път на град Килкени (Ирландия) (наричан по-нататък „инфраструктурният проект“).

Правна уредба

Правото на Съюза

Директивата за местообитанията

3 Първо и трето съображение от Директивата за местообитанията гласят:

„[…] 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].

[…]

[…] 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“.

4 Член 1 от тази директива гласи:

„По смисъла на настоящата директива:

[…]

д) *състояние на запазване на естествено местообитание* означава съвкупността от въздействия върху естественото местообитание и характерните за него видове и които могат да повлияят дългосрочно на естественото му разпространение, структура и функции, както и на дългосрочното оцеляване на характерните видове в рамките на територията, посочена в член 2.

Състоянието на запазване на едно естествено местообитание се счита за „благоприятно“, ако:

– неговият естествен район на разпространение в рамките на територията, която тази област заема, е постоянен или се разширява, и

– са налице необходимите структура и функции за дългосрочното му поддържане и предпоставките за по-нататъшното му съществуване в обозримо бъдеще,

[…]

к) *територия от значение за Общността* 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 свързването на посочената в член 3 мрежа „Натура 2000“ и/или за биологичното разнообразие на съответния биогеографски район или райони.

[…]

л) *специална защитена зона* означава територия от значение за Общността, 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;

[…]“.

5 Съгласно член 2 от посочената директива:

„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“.

6 Член 3, параграф 1 от Директивата за местообитанията гласи следното:

„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 6 от тази директива гласи:

„1. Държавите членки определят необходимите консервационни мерки, които при необходимост включват подходящи планове за управление, специално разработени за териториите или включени в други развойни планове, и подходящи мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II, 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[то] 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 територи[я][,] 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 [територия] 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 приоритетен обществен интерес съгласно становището на Комисията“.

8 По силата на член 7 от Директивата за местообитанията задълженията съгласно член 6, параграфи 2—4 от нея се прилагат за специалните защитени зони (наричани по-нататък „СЗЗ“) по смисъла на Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7, наричана по-нататък „Директивата за птиците“).

Директивата за птиците

9 Член 4, параграф 1, четвърта алинея от Директивата за птиците предвижда:

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

Директивата за ОВОС

10 Член 1 от Директивата за ОВОС гласи:

„1. Настоящата директива се прилага за оценката на въздействието върху околната среда на такива публични и частни проекти, за които се предполага, че биха оказали значително въздействие върху околната среда.

2. За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

а) „проект“ означава

– извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми,

– друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми;

б) „възложител“ означава заявител за издаване на разрешение за осъществяване на частен проект или публичен орган, който инициира проекта;

в) „разрешение за осъществяване“ означава решението на компетентния орган или органи, което дава право на възложителя да развива проекта;

г) „общественост“ означава едно или повече физически или юридически лица и, в съответствие с националното законодателство или практика, техните сдружения, организации или групи;

д) „заинтересована общественост“ означава обществеността, която е засегната или може да бъде засегната, или се интересува от процедурите за вземане на решения в областта на околна среда, посочени в член 2, параграф 2. За целите на това определение неправителствените организации, които подкрепят опазването на околната среда и отговарят на всички изисквания съгласно националното право, се счита, че имат интерес;

е) „компетентен орган или органи“ означава този орган или тези органи, които са определени от държавите членки като отговорни за изпълнението на задълженията по настоящата директива.

[…]“.

11 Член 2, параграф 1 от тази директива гласи:

„Държавите членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди да бъдат одобрени, проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, inter alia, поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за получаване на разрешение за осъществяване и на оценка относно тяхното въздействие. Тези проекти са дефинирани в член 4“.

12 Член 3 от посочената директива гласи:

„Оценката на въздействието върху околната среда определя, описва и оценява по подходящ начин, с оглед всеки отделен случай и в съответствие с членове 4—12, прякото и непрякото въздействие на даден проект върху следните фактори:

а) хората, флората и фауната[;]

б) почвата, водата, въздуха, климата и ландшафта;

в) материалните придобивки и културното наследство;

г) взаимодействието между факторите, посочени в букви а), б) и в)“.

13 Член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС предвижда:

„[Извън случаите по] член 2, параграф 4 проектите, изброени в приложение I, подлежат на оценка в съответствие с членове 5—10“.

14 Член 5 от тази директива предвижда:

„1. В случай на проекти, които съгласно член 4 трябва да бъдат предмет на оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с настоящия член и членове 6—10, държавите членки приемат необходимите мерки, за да гарантират, че възложителят предава в подходяща форма информацията, посочена в приложение IV, дотолкова, доколкото:

а) държавите членки считат, че информацията е съотносима към даден етап от процедурата за даване на разрешение и към специфичните характеристики на дадения проект или тип проект и на онези [аспекти] на околната среда, които вероятно могат да бъдат засегнати;

б) държавите членки считат, че е възможно от възложител да се изисква събиране на тази информация, като се вземат под внимание, inter alia, текущите познания и методи на оценка.

[…]

3. Информацията, която възложителят трябва да предостави съгласно параграф 1, включва най-малко следното:

[…]

в) данните, необходими за да се установи и оцени основното въздействие [на] проекта върху околната среда;

г) кратко описание на основните алтернативи, проучени от възложителя, и посочване на главните причини за неговия избор с оглед на въздействието на проекта върху околната среда;

[…]“.

15 Точка 3 от приложение IV („Информация, посочена в член 5, параграф 1“) към споменатата директива гласи:

„Описание на аспектите на околната среда, които вероятно биха били сериозно засегнати от предлагания проект, и по-конкретно: населението, флората, фауната, почвата, водата, въздуха, климатичните фактори, материалните активи, включително архитектурното и археологическото наследство, ландшафта и взаимната връзка между горепосочените фактори“.

16 Член 3, параграф 2 от Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година за изменение на Директива 2011/92 (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1) предвижда:

„Проекти са обвързани със задълженията, посочени в член 3 и членове 5—11 от [Директивата за ОВОС], преди да бъде изменена с настоящата директива, когато преди 16 май 2017 г.:

а) процедурата относно становището, посочен[о] в член 5, параграф 2 от [Директивата за ОВОС] е започнала; или

б) информацията, посочена в член 5, параграф 1 от [Директивата за ОВОС] е предоставена“.

Ирландското право

17 Член 177V, параграф 1 от част XAB на Planning and Development Act 2000 (Закон за устройството на територията от 2000 г.) гласи:

„Съгласно тази част подходящата оценка включва посочената в член 6, параграф 3 от [Директивата за местообитанията] проверка от страна на компетентния орган дали проектът на устройствен план или инвестиционното предложение може да окаже отрицателно влияние върху територия на [Европейския съюз], като в случаите, в които компетентният орган констатира съгласно член 177U, параграф 4 необходимост от такава оценка, той я извършва, преди […] да одобри инвестиционното предложение“.

18 Параграф 2 от този член 177V гласи:

„При извършването на подходящата оценка по параграф 1 компетентният орган взема предвид следното: (a) изготвения за план или съответно проект доклад за оценка на въздействието върху „Натура“; (b) всяка допълнителна информация относно съответния доклад; (c) евентуално всяка допълнителна информация, която компетентният орган е поискал, а заявителят е дал във връзка с доклад за оценка на въздействието върху „Натура“; (d) всяка допълнителна информация, която компетентният орган е изискал и получил във връзка с доклад за оценка на въздействието върху „Натура“; (e) всяка информация или съвет до компетентния орган; (f) евентуално всяко писмено становище или забележка до компетентния орган във връзка със заявлението за одобряване на инвестиционното предложение; (g) всяка друга релевантна информация“.

19 Член 217B от Закона за устройството на територията от 2000 г. оправомощава Националния съвет да търси допълнителна информация от пътните органи и да изисква от тях да внасят конкретни изменения в предлаганите проекти за пътно строителство.

20 Член 50 от Roads Act 1993 (Закон за пътищата от 1993 г.) гласи:

„(2) Докладът за оценка на въздействието върху околната среда съдържа следната конкретна информация:

[…]

d) кратко описание на основните алтернативи, проучени от възложителя, и посочване на главните причини за направения от него избор с оглед на въздействието на проекта върху околната среда […]“.

21 Съгласно член 50, параграф 5 от този закон по искане на възложителя се предоставя становище относно обхвата на оценката, тоест писмено становище относно информацията, която трябва да бъде включена в доклада за оценка на въздействието върху околната среда.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

22 Жалбоподателите в главното производство искат съдебна отмяна на решение от 11 юли 2014 г., с което Националният съвет одобрява инфраструктурния проект на Kilkenny County Council (Съвет на графство Килкени, Ирландия). Този инфраструктурен проект включва построяването на около 1,5 км път с едно платно, изграждането на кръстовище с кръгово движение и приспособяването на второ такова, направата на пешеходен път и велосипедна алея покрай града и редица други строителни работи.

23 Предложеният път преминава през две територии по „Натура 2000“: определената от Ирландия съгласно Директивата за птиците СЗЗ на река Нор и територията от значение за Общността (наричана по-нататък „ТЗО“) на реките Бароу и Нор, вписана през 2004 г. като ТЗО съгласно Директивата за местообитанията.

24 Жалбоподателите в главното производство твърдят по същество, първо, че Националният съвет е допуснал грешка, като не е преценил какво е въздействието върху околната среда на проучените основни алтернативи; второ, че твърдяната подходяща оценка е недостатъчна и трето, че ответникът е допуснал грешка, като без да извърши екологични проучвания, е одобрил инфраструктурния проект, както и представения от Съвета на графство Килкени доклад за оценка на въздействието върху „Натура“ (наричан по-нататък „ДОВН“).

25 Запитващата юрисдикция посочва, че през май 2013 г. възложителят, а именно Съветът на графство Килкени, изготвя за инфраструктурния проект ДОВН. Според тази юрисдикция в ДОВН — основан на документ относно консервационните цели, който е изготвен на 19 юли 2011 г. от National Parks and Wildlife Service (Служба за националните паркове и за дивата флора и фауна към Министерство на околната среда, националното наследство и местните власти, Ирландия) и посочва целите, които трябва да бъдат постигнати с оглед на класифицирането като специална защитена зона — не се изследва напълно въздействието върху видове, различни от тези, заради които територията на реките Бароу и Нор е вписана като защитена територия, и не се разглежда въздействието върху намиращите се извън границите на съответните територии защитени местообитания или видове.

26 През декември 2013 г. възложителят изготвя и доклад за оценка на въздействието върху околната среда (наричан по-нататък „ДОВОС“), а на 16 декември 2013 г. иска от Националния съвет разрешение да осъществи инфраструктурния проект.

27 През юни 2014 г., след направено възражение и проведено изслушване през април 2014 г., е публикуван инспекторски доклад по това искане. В доклада си инспекторът стига до заключението, че информацията, съдържаща се в искането, както и в ДОВОС и ДОВН, не е достатъчна и че е необходима важна допълнителна информация. Инспекторът изисква допълнителна информация, в частност за строителния етап, научно базово проучване и чертежи, в които са обозначени местоположението или възможното местоположение на защитени видове или местообитания, както и допълнителна информация относно варианта „построяване на мост“, състоящ се в изграждането на мост над залѝвния район. Въпреки този инспекторски доклад компетентният орган издава през юли 2014 г. разрешение за осъществяването на инфраструктурния проект.

28 Според запитващата юрисдикция в ДОВОС не е разгледан подробно вариантът „построяване на мост“, тъй като този вариант е бил отхвърлен от Съвета на графство Килкени „на ранен етап“ в полза на „икономически по-изгодна алтернатива“. Тя добавя, че в ДОВОС не е било специално изследвано и въздействието на въпросния проект върху всички видове, посочени в този доклад.

29 При това положение High Court (Висш съд, Ирландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли [Директивата за местообитанията] да се тълкува в смисъл, че в доклада за оценка на въздействието върху „Натура“ трябва да се посочат изрично всички местообитания и видове, с оглед на които територията е вписана като защитена територия?

2) Следва ли [Директивата за местообитанията] да се тълкува в смисъл, че потенциалното въздействие върху всички видове (а не само върху защитените видове), които са от значение за и са част от защитено местообитание, трябва да бъде определено и анализирано в доклада за оценка на въздействието върху „Натура“?

3) Следва ли [Директивата за местообитанията] да се тълкува в смисъл, че докладът за оценка на въздействието върху „Натура“ трябва изрично да посочва въздействието на планираното строителство както върху защитените видове и местообитания, които се намират на територията на [специалната защитена зона], така и върху видовете и местообитанията, намиращи се извън границите ѝ?

4) Следва ли изменената [Директива за ОВОС] да се тълкува в смисъл, че докладът за оценка на въздействието върху околната среда трябва изрично да посочва дали планираното строителство ще засегне сериозно споменатите в него видове?

5) Представлява ли „основна алтернатива“ по смисъла на член 5, параграф 3, буква г) от изменената [Директива за ОВОС] вариант, който възложителят е разгледал и обсъдил в оценката на въздействието върху околната среда и/или който е бил поддържан от някоя от заинтересованите страни и/или който е бил разгледан от компетентния орган, дори и да е бил на ранен етап отхвърлен от възложителя?

6) Следва ли изменената [Директива за ОВОС] да се тълкува в смисъл, че оценката на въздействието върху околната среда трябва да съдържа достатъчно информация за въздействието върху околната среда на всяка от алтернативите, за да може да се сравнят различните алтернативи от гледна точка на тяхната екологична целесъобразност, и/или в смисъл, че в доклада за оценка на въздействието върху околната среда трябва изрично да се посочи как се отчита въздействието на алтернативите върху околната среда?

7) Съдържащото се в член 5, параграф 3, буква г) от изменената [Директива за ОВОС] изискване причините за избора на възложителя да бъдат посочени „с оглед на въздействието на проекта върху околната среда“, само за избрания вариант ли се отнася, или и за основните проучени алтернативи, така че анализът на тези варианти да включва и въпроса за въздействието им върху околната среда?

8) Съвместимо ли е с постигането на целите на [Директивата за местообитанията] подробната информация за строителния етап (като разположението на съоръженията и транспортните маршрути) да бъде предмет на решение, издадено след получаването на разрешение, и ако е така, може ли компетентният орган да позволи подобни въпроси да бъдат определени с едностранно решение на възложителя — в контекста на издадено разрешение за съответния проект — което само се съобщава на компетентния орган, а не се одобрява от него?

9) Следва ли [Директивата за местообитанията] да се тълкува в смисъл, че компетентният орган е длъжен да посочи достатъчно подробно и ясно, за да се разсее всякакво съмнение относно значението и последиците на такова становище, до каква степен представено пред него научно становище изисква събирането на допълнителна информация преди издаването на разрешението за съответния проект?

10) Следва ли [Директивата за местообитанията] да се тълкува в смисъл, че компетентният орган трябва да обясни или подробно да мотивира отхвърлянето на заключение на свой инспектор, съгласно което преди издаване на разрешението за съответния проект се изисква допълнителна информация или научно изследване?

11) Следва ли [Директивата за местообитанията] да се тълкува в смисъл, че при извършването на подходяща оценка компетентният орган трябва да изложи подробни и изрични мотиви по всеки пункт от решението си?“.

По преюдициалните въпроси

По Директивата за местообитанията

30 Като начало следва да се припомни, че член 6 от Директивата за местообитанията налага на държавите членки редица задължения и специфични процедури, с които съгласно член 2, параграф 2 от тази директива се цели осигуряване на опазването или съответно на възстановяването на благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Съюза, така че да се постигне по-общата цел

на същата директива, а именно да се осигури висока степен на опазване на околната среда в защитените с директивата територии (решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора), C-441/17, EU:C:2018:255, т. 106 и цитираната съдебна практика).

31 По-конкретно, член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията предвижда процедура за оценяване, която да гарантира, чрез предварителен контрол, че планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които могат да окажат значително влияние върху територията, се одобряват само след като се установи, че няма да окажат отрицателно влияние върху нея. В този смисъл спомената разпоредба предвижда две фази. Първата фаза, посочена в първото изречение от същата 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 в член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията, която настъпва след посочената подходяща оценка, обвързва одобряването на такива планове или проекти с условието те да нямат отрицателно влияние върху съответната територия (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. 43—46 и цитираната съдебна практика).

По първите три въпроса

32 С първите си три въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция пита по същество дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че „подходящата оценка“ трябва, от една страна, да посочва всички типове местообитания и видове, заради които е защитена съответната територия, и от друга страна, да определя и изследва както въздействието на предлагания проект върху видове, които се срещат на тази територия, но не са причина за вписването ѝ като защитена територия, така и въздействието върху намиращите се извън границите ѝ типове местообитания и видове.

33 Съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията подходящата оценка на въздействието на плана или проекта върху съответната територия предполага, преди одобряването му и като се вземат предвид най-добрите научни достижения в тази област, 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. Компетентните национални органи разрешават извършването на определена дейност в защитена територия само когато са се уверили, че тя няма да увреди тази територия. Такава е хипотезата, когато от научна гледна точка не съществува никакво основателно съмнение относно липсата на такива последици (решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, т. 42 и цитираната съдебна практика).

34 В извършваната съгласно тази разпоредба оценка не може да има пропуски и тя трябва да съдържа 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 25 юли 2018 г., Grace и Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, т. 39 и цитираната съдебна практика).

35 Липсата на отрицателно влияние върху територията в качеството ѝ на естествено местообитание по смисъла на член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията предполага територията да остане в благоприятно състояние на запазване, което означава трайно поддържане на съставните характеристики на съответната територия, свързани с наличието на тип естествено местообитание, целта за опазването на който обуславя

включването на територията в списъка с територии от значение за Общността по смисъла на тази директива (решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора), C-441/17, EU:C:2018:255, т. 116 и цитираната съдебна практика).

36 Именно с оглед на тези консервационни цели следва да се определи обхватът на задължението за извършване на подходяща оценка на въздействието на даден план или проект върху съответната територия.

37 Щом като, както бе отбелязано в точки 33 и 34 от настоящото решение, всички аспекти, които могат да засегнат тези цели, трябва да бъдат очертани и щом като извършваната оценка трябва да съдържа в това отношение пълни, точни и окончателни констатации и изводи, следва да се приеме, че всички местообитания и видове, заради които територията е защитена, трябва да бъдат посочени. Всъщност, ако тази оценка не посочва всички местообитания и видове, заради които територията е вписана като защитена, тя би била в разрез със споменатите по-горе изисквания и съответно, както отбелязва по същество генералният адвокат в точка 31 от заключението си, не би могла да разсее всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно липсата на вредни за защитената територия последици (вж. в този смисъл решение от 26 април 2017 г., Комисия/Германия, C-142/16, EU:C:2017:301, т. 33).

38 Следва също така да се добави, че тъй като от оценката трябва ясно да личи защо няма да бъдат засегнати защитените типове местообитания и видове, може да е достатъчно да се установи, както отбелязва генералният адвокат в точка 30 от заключението си, че само определени защитени типове местообитания и видове се намират в засегнатия от проекта участък от защитената зона и че за другите намиращи се на територията защитени типове местообитания и видове няма опасност от засягане.

39 Що се отнася до типовете местообитания или видове, които се намират на територията, но не са причина за вписването ѝ като защитена територия, както и що се отнася до типовете местообитания и видовете извън границите ѝ, следва да се припомни, че както произтича от текста на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, предвиденият в нея механизъм за опазване на околната среда се прилага за всички „[п]ланове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които […] могат да окажат значително влияние“. В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точки 43 и 48 от заключението си, от преследваната с Директивата за местообитанията консервационна цел, припомнена в точка 35 от настоящото решение, следва, че местообитанията и характерните видове трябва да бъдат включени в подходящата оценка, ако са необходими за съхраняването на типовете местообитания и видовете, описани за защитената зона.

40 С оглед на гореизложените съображения на първите три въпроса следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че „подходящата оценка“ трябва, от една страна, да посочва всички типове местообитания и видове, заради които е защитена съответната територия, и от друга страна, да определя и изследва както въздействието на предлагания проект върху видовете, които се срещат на тази територия, но не са причина за вписването ѝ като защитена територия, така и въздействието върху намиращите се извън границите ѝ типове местообитания и видове, когато това въздействие може да засегне целите за съхраняване на територията.

По осмия въпрос

41 С осмия си въпрос, който следва да се разгледа на второ място, запитващата юрисдикция по същество пита дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че допуска компетентният орган да одобри план или проект, по силата на

който с последващо решение се определят някои свързани със строителния етап параметри, като например разположението на строителните съоръжения и транспортните маршрути, и ако да, дали тези параметри могат на по-късен етап да бъдат определени едностранно от възложителя и само съобщени на посочения орган.

42 Следва да се припомни, че съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията компетентните национални органи одобряват даден план или проект, който не е непосредствено свързан с управлението на територията или необходим за него, но може да окаже значително влияние върху тази територия, само след като установят, чрез подходяща оценка, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територия.

43 В съответствие със съдебната практика, припомнена в точки 33 и 34 от настоящото решение, подходящата оценка на въздействието на план или проект върху защитена територия предполага, първо, преди одобряването на този план или проект да се очертаят всички негови аспекти, които могат да засегнат целите за съхраняване на тази територия. Второ, такава оценка не може да се счита за подходяща, ако има пропуски и не съдържа пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците за посочената територия от въпросния план или проект. Трето, като се вземат предвид най-добрите научни достижения в тази област, трябва да се очертаят всички аспекти на въпросния план или проект, които поотделно или във взаимодействие с други планове или проекти могат да засегнат целите за съхраняване на тази територия.

44 Тези изисквания, в съответствие с текста на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, не се отнасят до възложителя дори когато той е, както в случая, публичен орган, а до компетентния орган, тоест този, който държавата членка е определила като отговорен за изпълнението на задълженията по тази директива.

45 От това следва, че тази разпоредба изисква от компетентния орган, преди да издаде разрешение за план или проект, който може да засегне целите за съхраняване на защитената територия, да посочи и оцени всички негови аспекти.

46 Както отбелязва генералният адвокат в точки 56 и 57 от заключението си, с последващо решение на възложителя могат да бъдат определяни само параметрите, за които от научна гледна точка не съществува никакво съмнение, че няма да окажат влияние върху територията.

47 С оглед на гореизложените съображения на осмия въпрос следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че допуска компетентният орган да одобри план или проект, по силата на който възложителят може впоследствие да определи някои свързани със строителния етап параметри, като например разположението на строителните съоръжения и транспортните маршрути, само ако е сигурно, че издаденото разрешение поставя достатъчно строги условия, които гарантират, че тези параметри няма да имат отрицателно влияние върху територията.

По деветия, десетия и единадесетия въпрос

48 С деветия, десетия и единадесетия въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество пита дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че когато компетентният орган отхвърля заключенията на научно експертно становище, в което се препоръчва събирането на допълнителна информация, „подходящата оценка“ следва да съдържа подробни и изрични мотиви, от които да е безспорно,

че въпреки това становище няма никакво разумно съмнение от научна гледна точка относно екологичните последици от предвидените строителни работи за територията, до която се отнасят тези заключения.

49 От практиката на Съда по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, така както е обобщена в точка 43 от настоящото решение, произтича, че извършваната съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията оценка не може да има пропуски и трябва да съдържа 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 съответната територия.

50 При липсата обаче на такива изводи, които да разсеят всяко разумно съмнение относно достатъчността на наличната информация, оценката не може да се счита за „подходяща“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

51 При обстоятелства като тези по главното производство посоченото изискване предполага, че компетентният орган е в състояние да посочи надлежно съображенията, въз основа на които, преди да издаде разрешение за осъществяването на проекта, е приел — въпреки становището на свой инспектор, че е необходима допълнителна информация — за сигурно, че е изключено всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените строителни работи за въпросната територия.

52 С оглед на гореизложените съображения на деветия, десетия и единадесетия въпрос следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че когато компетентният орган отхвърля заключенията на научно експертно становище, в което се препоръчва събирането на допълнителна информация, „подходящата оценка“ следва да съдържа подробни и изрични мотиви, които да могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените строителни работи за съответната територия.

По Директивата за ОВОС

53 В преюдициалното запитване са взети предвид измененията, въведени с Директива 2014/52, но е важно да се отбележи, че съгласно член 3, параграф 2 от тази директива въпросните изменения са приложими само ако определени процесуални етапи са приключили след 16 май 2017 г.

54 В случая по главното производство оспореното решение е прието на 11 юли 2014 г.

55 Следователно въпросите, които са свързани с Директивата за ОВОС, трябва да бъдат разгледани с оглед на първоначалната редакция на тази директива.

По четвъртия въпрос

56 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали член 5, параграфи 1 и 3 от Директивата за ОВОС и приложение IV към нея трябва да се тълкуват в смисъл, че задължават възложителя да предостави изрична информация за потенциално значителното въздействие върху всички видове, посочени в представяния на основание на тези разпоредби доклад.

57 Съгласно член 5, параграф 1 от Директивата за ОВОС възложителят предоставя информацията, посочена в приложение IV към тази директива. В това отношение точка 3 от въпросното приложение изрично изисква като част от информацията, посочена в член 5, параграф 1 от

Директивата за ОВОС, „[о]писание на аспектите на околната среда, които вероятно биха били сериозно засегнати от предлагания проект, и по-конкретно: […] флората, фауната […] и взаимната връзка между горепосочените фактори“. Член 5, параграф 3, буква в) от тази директива задължава възложителя да включи и „данните, необходими за да се установи и оцени основното въздействие [на] проекта върху околната среда“.

58 Както отбелязва генералният адвокат в точки 84 и 85 от заключението си, от тези разпоредби следва, че въпросното задължение не обхваща всички въздействия върху всички налични видове, а само значителното въздействие, като това понятие трябва да се тълкува в светлината на член 1, параграф 1 и член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС, съгласно които оценка на въздействието им се извършва за проекти, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда.

59 С оглед на гореизложените съображения на четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 5, параграфи 1 и 3 от Директивата за ОВОС и приложение IV към нея трябва да се тълкуват в смисъл, че задължават възложителя да предостави изрична информация за потенциално значителното въздействие върху всички видове, посочени в представяния на основание на тези разпоредби доклад.

По петия, шестия и седмия въпрос

60 С петия, шестия и седмия въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество пита дали член 5, параграф 3, буква г) от Директивата за ОВОС трябва да се тълкува в смисъл, че възложителят е длъжен да предостави информация относно въздействието върху околната среда както на избраната алтернатива, така и на всяка от проучените от него основни алтернативи и да изложи причините за своя избор с оглед на въздействието им върху околната среда, включително когато съответната алтернатива е била отхвърлена на ранен етап.

61 Съгласно член 3 от Директивата за ОВОС целта ѝ всъщност е въздействието на проектите върху околната среда да бъде определяно, описвано и оценявано.

62 В това отношение член 5 от Директивата за ОВОС посочва информацията, конкретизирана в приложение IV, която възложителят предава в подходяща форма на компетентните органи, за да могат те да оценят въздействието на представения от него проект върху околната среда.

63 По-конкретно, в член 5, параграф 3, буква г) от Директивата за ОВОС се уточнява, че възложителят трябва да представи най-малкото „кратко описание на основните алтернативи, проучени от [него], и […] главните причини за неговия избор с оглед на въздействието на проекта върху околната среда“.

64 Текстът на тази разпоредба е изричен, че възложителят следва да представи на компетентните органи кратко описание на основните алтернативи, проучени от него, и главните причини за неговия избор с оглед на въздействието на проекта върху околната среда.

65 В това отношение най-напред следва да се отбележи, че Директивата за ОВОС не дава определение на съдържащото се в член 5, параграф 3, буква г) от нея понятие „основни алтернативи“. Все пак следва да се посочи, както прави генералният адвокат в точки 94 и 95 от заключението си, че за преценката кои алтернативи трябва да се считат за „основни“, определящо е значението на тези алтернативи за въздействието на проекта върху околната среда, респективно за предотвратяването на това въздействие. В това отношение кога точно възложителят е отхвърлил дадена алтернатива, е без значение.

66 Щом като член 5, параграф 3, буква г) от Директивата за ОВОС изисква да се предостави само кратко описание на тези алтернативи, по-нататък следва да се приеме, че тази разпоредба не предвижда въздействието на проучените основни алтернативи върху околната среда да подлежи на оценка, равностойна на извършваната за избрания проект. Тази разпоредба обаче изисква от възложителя да посочи причините за своя избор с оглед, най-малкото, на съответното въздействие върху околната среда. Всъщност задължението на възложителя накратко да опише основните алтернативи, е предвидено именно за да обоснове той своя избор.

67 Това задължение на възложителя позволява на компетентния орган впоследствие да извърши относно въздействието върху околната среда задълбочена оценка, която в съответствие с член 3 от Директивата за ОВОС определя, описва и оценява по подходящ начин въздействието на избрания проект върху околната среда.

68 Накрая, важно е да се отбележи, че предвиденото в тази разпоредба кратко описание се предоставя за всички основни алтернативи, проучени от възложителя, без значение дали те са били първоначално разглеждани от него или от компетентния орган, или пък са били препоръчани от някои от заинтересованите страни.

69 С оглед на гореизложените съображения на петия, шестия и седмия въпрос следва да се отговори, че член 5 параграф 3, буква г) от Директивата за ОВОС трябва да се тълкува в смисъл, че възложителят е длъжен да предостави информация относно въздействието върху околната среда както на избраната алтернатива, така и на всяка от проучените от него основни алтернативи и да изложи причините за своя избор с оглед, най-малкото, на въздействието им върху околната среда, включително когато съответната алтернатива е била отхвърлена на ранен етап.

По съдебните разноски

70 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 (втори състав) реши:

1) **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 „подходящата оценка“ трябва, от една страна, да посочва всички типове местообитания и видове, заради които е защитена съответната територия, и от друга страна, да определя и изследва както въздействието на предлагания проект върху видовете, които се срещат на тази територия, но не са причина за вписването ѝ като защитена територия, така и въздействието върху намиращите се извън границите ѝ типове местообитания и видове, когато това въздействие може да засегне целите за съхраняване на територията.**

2) **Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска компетентният орган да одобри план или проект, по силата на който възложителят може впоследствие да определи някои свързани със строителния етап параметри, като например разположението на строителните съоръжения и транспортните маршрути, само ако е сигурно, че издаденото разрешение поставя достатъчно строги условия, които гарантират, че тези параметри няма да имат отрицателно влияние върху територията.**

3) Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че когато компетентният орган отхвърля заключенията на научно експертно становище, в което се препоръчва събирането на допълнителна информация, „подходящата оценка“ следва да съдържа подробни и изрични мотиви, които да могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените строителни работи за съответната територия.

4) Член 5, параграфи 1 и 3 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда и приложение IV към нея трябва да се тълкуват в смисъл, че задължават възложителя да предостави изрична информация за потенциално значителното въздействие върху всички видове, посочени в представяния на основание на тези разпоредби доклад.

5) Член 5, параграф 3, буква г) от Директива 2011/92 трябва да се тълкува в смисъл, че възложителят е длъжен да предостави информация относно въздействието върху околната среда както на избраната алтернатива, така и на всяка от проучените от него основни алтернативи и да изложи причините за своя избор с оглед, най-малкото, на въздействието им върху околната среда, включително когато съответната алтернатива е била отхвърлена на ранен етап.

Подписи