



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

7 ноември 2018 година *

„Преюдициално запитване — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Специални защитени зони — Член 6 — Подходяща оценка на въздействието на план или проект върху дадена територия — Национална програма за борба с азотните отлагания — Понятия „проект“ и „подходяща оценка“ — Обща предварителна оценка на отделните разрешения на земеделски стопанства, които генерират такива отлагания“

По съединени дела C-293/17 и C-294/17

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) с актове от 17 май 2017 г., постъпили в Съда на 22 май 2017 г., в рамките на производства по дела

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA

Vereniging Leefmilieu

срещу

College van gedeputeerde staten van Limburg

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

в присъствието на:

G. H. Wildenbeest

Maatschap Smeets

Maatschap Lintzen-Crooijmans

W. A. H. Corstjens (C-293/17),

и

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

срещу

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

* Език на производството: нидерландски.

в присъствието на:

Maatschap Gebr. Lammers

Landbouwbedrijf Swinkels

Pluimveehouderij Van Diepen VOF

Vermeerderingsbedrijf Engelen

Varkenshouderij Limburglaan BV

Madou Agro Varkens CV (C-294/17),

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: А. Prechal, председател на трети състав, изпълняваща функцията на председател на втори състав, С. Toader (докладчик) и А. Rosas, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: С. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 май 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Coöperatie Mobilisation for the Environment UA и Vereniging Leefmilieu, от V. Wösten и А. van den Burg, adviseurs,
- за Stichting Werkgroep Behoud de Peel, от А. К. М. van Hoof, adviseur,
- за College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland и College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, от H. J. M. Besselink, advocaat,
- за нидерландското правителство, от М. К. Bulterman, С. S. Schillemans и Р. Р. Huurnink, в качеството на представители,
- за датското правителство, от J. Nymann-Lindegren, М. S. Wolff и Р. Z. L. Ngo, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от Е. Manhaeve, С. Hermes и С. Zadra, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 юли 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 6 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на спорове между Coöperatie Mobilisation for the Environment UA и Vereniging Leefmilieu, от една страна, и College van gedeputeerde staten van Limburg (правителство на провинция Лимбург, Нидерландия) и College van gedeputeerde staten van Gelderland (правителство на провинция Гелдерланд, Нидерландия) (дело C-293/17), от друга, и Stichting Werkgroep Behoud de Peel, от една страна, и College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (правителство на провинция Северен Брабант, Нидерландия) (дело C-294/17), от друга, относно режимите за разрешаване на земеделски дейности, генериращи азотни отлагания в територии от европейската екологична мрежа „Натура 2000“.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съгласно десето съображение от Директивата за местообитанията:

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

- 4 Член 1 от тази директива предвижда:

„По смисъла на настоящата директива:

[...]

- а) *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, и

[...]

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:

„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 предвижда:

„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 [подходяща оценка], за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от [оценката 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 Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174) предшества 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“).
- 9 Член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС, който възпроизвежда текста на член 1, параграф 2 от Директива 85/337, определя понятието „проект“ като „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ или като „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми“.

Нидерландското право

- 10 Natuurbeschermingswet 1998 (Закон за опазването на природата от 1998 г., Stb. 1998, 403, наричан по-нататък „Nbw 1998“), който е в сила до 1 януари 2017 г., предвижда в член 1:

„По смисъла на този закон и на разпоредбите, приети с оглед на неговото прилагане:

[...]

m: „съществуваща употреба“ е употребата, за която компетентният орган е знаел или е можел да знае към 31 март 2010 г.“.

- 11 Член 19d, параграфи 1 и 3 от този закон гласи:

„1. Забранено е да се осъществяват проекти или да се упражняват други дейности без разрешение, издадено от правителството на провинцията, или в нарушение на условията или ограниченията, които то е предвидило в това разрешение [...], проекти или други дейности, които с оглед на целта за запазване [...] са в състояние да влошат качеството на естествените местообитания и на местообитанията на видовете, за които е била предназначена зоната, или значително да ги обезпокоят.

[...]

3. Забраната по параграф 1 не се прилага към съществуваща употреба, освен когато тази употреба е проект, който няма никаква пряка връзка с управлението на зона от „Натура 2000“ или не е необходим за това управление, но може, самостоятелно или съчетано с други планове или проекти, да има съществени последици за съответната зона от „Натура 2000“.

12 Съгласно член 19f, параграф 1 от посочения закон:

„За проектите, за които правителството на провинцията трябва да приеме решение въз основа на молба за разрешение по смисъла на член 19d, параграф 1 и които не са пряко свързани или необходими за управлението на зона от „Натура 2000“, но самостоятелно или съчетано с други планове или проекти могат да имат съществени последици за тази зона, молителят е длъжен — преди органите на провинцията да приемат решение — да направи подходяща оценка на последиците за тази зона, като отчита целта за запазване [...] на тази зона“.

13 Член 19g, параграф 1 от Nbw 1998 гласи:

„Когато член 19f, параграф 1 изисква подходяща оценка, разрешение по смисъла на член 19d, параграф 1 може да се издаде само ако въз основа на подходящата оценка правителството на провинцията се е уверило, че природните характеристики на зоната няма да бъдат засегнати“.

14 Член 19kg, параграфи 1, 2 и 5 от посочения закон гласи:

„1. [Компетентните министри] [...] изготвят програма за зоните от „Натура 2000“, за които те предвиждат да се намалят азотните отлагания и да се постигнат в предвидим срок целите за запазване на азоточувствителните местообитания, които се намират в тези зони.

2. Целта на програмата е амбициозно и реалистично да се намалят азотните отлагания от източници на територията на Нидерландия.

[...]

5. Програмата се изготвя поне веднъж на шест години и има действие за период от шест години“.

15 Член 19kh, параграфи 1, 7 и 9 от посочения закон предвижда:

„1. Във всяка програма по смисъла на член 19kg трябва във всички случаи да се описва или споменава следната информация за съответните зони от „Натура 2000“:

- a. обемът на азотните отлагания в началото на периода на действие на програмата [...]
- b. очакваните самостоятелни промени, които могат да предизвикат азотни емисии поради факторите, упоменати в буква а), и последиците от тези промени за обема на азотните отлагания в съответните зони,
- c. взетите или подлежащите на вземане мерки, които трябва да спомогнат за намаляване на азотните отлагания или които по друг начин спомагат за постигането на добро състояние на запазване на азоточувствителните местообитания, както и очакваните последици, които тези мерки трябва да имат за обема на азотните отлагания или за постигането на добро състояние на запазване в съответните зони,

[...]

- e. целите по отношение на обема на азотните отлагания [...]

- f. начинът и честотата на подлежащите на изготвяне доклади [...]
- g. взетите или подлежащите на вземане мерки, за да се постигнат целите за запазване на азоточувствителните местообитания, намиращи се във визираните с програмата зони от „Натура 2000“,
- h. резултатите от оценка, за всяка включена в програмата зона от „Натура 2000“, на степента, в която мерките по букви c) и g) — предвид очакваната обща промяна на азотните отлагания, и по-специално на общия обем на тези отлагания, по смисъла на параграфи 7 и 9, и на квотата за икономически растеж:
- 1°. спомагат за постигането на целите за запазване на азоточувствителните местообитания в съответната зона,
 - 2°. предотвратяват всякакво влошаване на качеството на естествените местообитания и на местообитанията на видове, намиращи се в съответната зона,
 - 3°. предотвратяват появата на фактори, обезпокояващи видовете, за които е определена зоната, доколкото с оглед на целите за запазване на съответната зона тези фактори могат да имат съществени последици, и
 - 4°. не препятстват постигането на целите за запазване на съответната зона, които нямат никаква връзка с азоточувствителните местообитания.

[...]

7. Забраната, наложена с член 19d, параграф 1 по отношение на зоните от „Натура 2000“, не се прилага спрямо проекти или други дейности, които отговарят на всяко от следните условия:

- a. проектът или дейността:
- 1°. води в азоточувствителните местообитания, намиращи се в съответната зона от „Натура 2000“, до азотни отлагания, които самостоятелно или — когато проектът или дейността засяга организация по смисъла на член 1.1, параграф 3 от Wet milieubeheer [Закон за екологичната политика] — съчетано с други проекти или дейности във връзка със същата организация, през периода на действие на програмата не надхвърлят стойност, определена с общ административен акт, или

[...]

- b. не може да доведе в съответната зона от „Натура 2000“ до различни от азотните отлагания последици, които — предвид целите за запазване — могат да влошат качеството на естествените местообитания и местообитания на видове, намиращи се в зона от „Натура 2000“, или значително да обезпокоят видовете, за които е била определена зоната.

[...]

9. Когато приема решение по смисъла на член 19km, параграф 1, компетентният орган не отчита азотните отлагания, които проектът или другата дейност причинява в азоточувствителните местообитания, намиращи се в зона от „Натура 2000“, когато тези азотни отлагания не надхвърлят стойността по параграф 7, буква а) или когато проектът или дейността се осъществява на разстояние, по-голямо от определеното съгласно параграф 7, буква а)“.

16 Член 19km, параграф 1 от Nbw 1998 гласи:

„Компетентният да приеме решението административен орган може да предвиди [...] квота за икономически растеж на зона от „Натура 2000“, възпроизведена в програмата:

[...]

б. в разрешение по смисъла на член 19d, параграф 1;

[...]“.

- 17 Съгласно член 2 от Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (Наредба за граничните стойности във връзка с програмния подход за азотните отлагания, Stb. 2015, № 227):

„1. Упоменатата в член 19kh, параграф 7, буква а), точка 1° от [Nbw 1998] стойност е 1 mol/ha годишно.

[...]

3. В отклонение от параграф 1, за проекти или други дейности, които не са проекти или други дейности по смисъла на член 19kn, параграф 1 от [Nbw 1998], упоменатата в член 19kh, параграф 7, буква а), точка 1° от този закон стойност е 0,05 mol/ha годишно за периода, през който от модела за изчисляване следва [...], че за 1 ha от азоточувствително местообитание, намиращо се в съответната зона от „Натура 2000“, са налице 5 % или по-малко от 5 % от квотата за отлагане, що се отнася до гранични стойности“.

- 18 Член 2, параграф 1 от Regeling programmatische aanpak stikstof (Решение относно програмния подход за азотните отлагания, Stcrt. 2015, № 16320, наричано по-нататък „решението за PAS“) предвижда:

„За да се определи дали проекти или други дейности по смисъла на член 19d, параграф 1 от [Nbw 1998] могат, поради предизвикваните с тях азотни отлагания, да влошат състоянието или значително да обезпокоят азоточувствително местообитание, намиращо се в зона от „Натура 2000“, азотните отлагания се изчисляват с програмата Aerius Calculator.

[...]“

- 19 Член 5, параграф 1 от това решение гласи следното:

„Компетентният орган определя квотата за икономически растеж, която трябва да бъде предоставена в решението за издаване на разрешение, като използва програмата Aerius Calculator“.

- 20 Съгласно член 7, параграф 1 от същото решение програмата Aerius Register е инструмент за регистриране на свързани с квотата за икономически растеж данни за отнасянето в дебит, кредит, както и за резервите във връзка с квотата за икономически растеж, и на данни за проектите или други дейности, за които е налице задължение за деклариране.

- 21 Член 8, параграф 1 от решението за PAS предвижда:

„Който възнамерява да осъществи проект или да предприеме друга дейност, спрямо която се прилага член 19kh, параграф 7, буква а), точка 1° от Nbw 1998, декларира това поне четири седмици, но най-много две години преди започването на този проект или на тази дейност, стига да е изпълнено всяко от следните условия:

- а. 1°. Проектът или другата дейност се отнася до създаването, промяната или разширяването на организация по смисъла на член 1.1, параграф 3 от Закона за екологичната политика, организация със земеделска цел, [...]

[...]

b. проектът или другата дейност генерира азотни отлагания над 0,05 mol/ha годишно в азоточувствително местообитание, намиращо се в зона от „Натура 2000“.

[...]“.

22 Wet natuurbescherming (Закон за опазването на природата, Stb. 2016, № 34, наричан по-нататък „Wnb“), влязъл в сила на 1 януари 2017 г., предвижда в член 2.4:

„1. Когато управлението на зона от „Натура 2000“ го изисква с оглед на консервационни цели, правителството на провинцията налага на всеки, който изпълнява или възнамерява да изпълни в тази провинция някаква дейност [по смисъла на член 19d, параграф 1 от Nbw 1998], задължението:

- a. да предостави информацията относно тази дейност;
- b. да предприеме необходимите превантивни и възстановителни мерки;
- c. да изпълни дейността в съответствие с разпоредбите, които налагат тези мерки, или
- d. да не я изпълни или да я прекрати.

2. Когато незабавното изпълнение на решение по смисъла на параграф 1 е необходимо в интерес на защитата на зона от „Натура 2000“, правителството на провинцията може да извести за решението устно този, който изпълнява или възнамерява да изпълни въпросната дейност. Веднага след като това е възможно, правителството на провинцията изготвя писмено решение и го изпраща или предава на заинтересованите лица.

[...]

4. Забранени са действията в разрез със задължение по смисъла на параграф 1 или 3“.

23 Съгласно член 2.7, параграф 2 от Wnb:

„Забранено е, освен ако не е налице разрешение от правителството на провинцията, да се осъществяват проекти или да се изпълняват други дейности, които с оглед на целите за запазване, установени за зона от „Натура 2000“, могат да влошат качеството на естествени местообитания или на местообитания на видове в тази зона или значително да обезпокоят видовете, за които е била определена тази зона“.

24 Член 2.9, параграфи 3 и 4 от този закон гласи:

„3. Забраната по член 2.7, параграф 2 не се прилага спрямо проекти и други дейности, които попадат в категории проекти или други дейности, определени с наредба от съветите на провинцията, стига установените с наредба или в приложение на наредба правила да са спазени за съответния проект или дейност.

[...]

4. Определени в съответствие с параграф 3 могат да бъдат само:

- a. категориите проекти по смисъла на член 2.7, параграф 3, буква а), по отношение на които въз основа на обективни данни изначално може да се изключи, че самостоятелно или съчетано с други планове или проекти ще засегнат природните дадености на зона от „Натура 2000“;

б. категориите други дейности по смисъла на член 2.7, параграф 3, буква б), по отношение на които изначално са отчетени последиците, които с оглед на целите за запазване, определени за дадена зона от „Натура 2000“, тези дейности могат да имат за съответната зона“.

- 25 Съгласно член 3.7.8.1 от Наредбата на правителството на провинция Гелдерланд за околната среда и член 3.2.1 от Наредбата на правителството на провинция Лимбург за околната среда, влезли в сила съответно на 3 февруари 2017 г. и на 26 април 2017 г., забраната по член 2.7, параграф 2 от Wnb не се прилага спрямо проектите „паша на добитък“ и „наторяване“.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

Общи бележки по дела C-293/17 и C-294/17

- 26 Делата по главните производства се отнасят до режими за разрешаване на земеделски дейности, генериращи азотни отлагания в защитени с Директивата за местообитанията зони.
- 27 Запитващата юрисдикция подчертава, че в 118 от 162-те територии от „Натура 2000“, определени в Нидерландия, е налице проблем с прекомерно отлагане на азот, най-големият национален източник на емисии на който е животновъдството.
- 28 Тази юрисдикция отбелязва, че посочените прекомерни азотни отлагания представляват проблем за постигането на целите за запазване на азоточувствителните природни богатства в зоните от „Натура 2000“. По-специално значителните отлагания водят до образуването на азотна покривка, вследствие от което в редица региони далеч са надхвърлени т.нар. „критични“ стойности на отлаганията за определените типове местообитания. Надхвърлянето на критичната стойност на отлаганията означава, че вече не може предварително да се изключи вероятността да има риск качеството на типовете местообитания да бъде негативно засегнато от киселящото и/или еутрофичното действие на азотните отлагания.
- 29 Същата юрисдикция уточнява, че Кралство Нидерландия е разработило програмен подход, за да се справи с проблема с прекомерните азотни отлагания в природните обекти. *Programma Aanpak Stikstof 2015—2021* (Програмен подход за азотните отлагания за периода 2015—2021 г., наричан по-нататък „PAS“), влязъл в сила на 1 юли 2015 г., е резултат от това усилие.
- 30 PAS има двойка цел. От една страна, той цели да съхрани и, ако е необходимо, да възстанови изброените в него зони от „Натура 2000“, за да постигне благоприятно консервационно състояние на национално равнище, както и, от друга страна, да направи възможно продължаването или развитието на икономически дейности, източник на азотни отлагания в тези зони. Споменатият подход почива и на постановката, че азотните отлагания ще се намалят и половината от това намаление ще даде т.нар. „квота за отлагане“ за нови икономически дейности.
- 31 Методът в основата на PAS се базира на определянето на критични стойности на отлагания за всяка територия от „Натура 2000“ и за идентифицираните типове местообитания. Тези критични стойности на отлагания представляват предели, над които съществува риск качеството на местообитанието да бъде съществено засегнато от замърсяващото или киселящото въздействие на азотните отлагания.
- 32 Всяка зона от „Натура 2000“, възпроизведена в PAS, подлежи на отделен анализ. Тези анализи, изготвени в мащаб на хектар, представляват, заедно с общата част на подходящата оценка на PAS, изготвена на равнище зона, „подходяща оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от

Директивата за местообитанията. От момента на влизането в сила на PAS, проверката, на която той се основава, както и правната уредба, придружаваща този програмен подход, могат да бъдат използвани за издаването на разрешения за дейности, генериращи азотни отлагания.

- 33 Запитващата юрисдикция изяснява, че PAS включва и специфични за съответната зона възстановителни мерки, като хидроложки мерки и допълнителни мерки по отношение на растителността, както и мерки при източника, като мерки относно оборите, нискоемисионните начини на наторяване, мерки по отношение на фуражите и управленски мерки. Тя отбелязва, че посочените мерки правят възможно очакването на повишаване на устойчивостта на природата и допълнително намаляване на азотните отлагания в сравнение с вече постигнатото намаление чрез външни мерки, които са приети отделно от PAS и позволяват самостоятелно намаляване.
- 34 Тази юрисдикция уточнява още, че за процедурите по издаване на разрешение правната уредба, която придружава PAS, различава три категории проекти. Първо, необходимостта да се получи разрешение не важи, когато става дума за проект или за друга дейност, която генерира азотно отлагане под 0,05 mol N/ha/годишно. Второ, проектите и другите дейности, генериращи азотни отлагания над 0,05 mol N/ha/годишно, но под 1 mol N/ha/годишно, също се допускат без предварително разрешение, но за тях задължително се отправя уведомление. Трето, проектите и другите дейности, генериращи азотни отлагания над граничната стойност от 1 mol N/ha/годишно, изцяло подлежат на разрешителен режим.
- 35 В последния случай сезираният орган е длъжен да провери дали дейността, за която е подадено такова заявление, ще предизвика увеличаване на азотните отлагания. В тази насока определящото е дали създаденото с новия проект или новата дейност положение води до нарастване на отлаганията в сравнение с положението преди издаването на разрешение или с най-високото равнище на отлагане, генерирано на практика между 1 януари 2012 г. и 31 декември 2014 г. Ако планираният проект или дейност не предизвиква увеличаване на азотните отлагания, органът може да издаде разрешението на основание на Nbw 1998, като се позове на подходящата оценка, която е в основата на PAS. В този случай отлаганията, генерирани с планирания проект или дейност, са част от отлаганията, предмет на анализ при тази подходяща оценка. Ако този проект или тази дейност води до увеличаване на азотните отлагания, компетентният орган може да издаде разрешението, ако за целта е на разположение квота за икономически растеж.
- 36 Изчисляването на ефекта от тези мерки показва, че до 2020 г. азотните отлагания ще намаляват с около 13,4 килотона/годишно спрямо положението в случай на неприлагане на програмен подход като PAS. За да се разполага с марж за сигурност, в PAS са били отчетени само 6,4 килотона/годишно. Що се отнася до квотата за икономически растеж, през първите 3 години на PAS могат да бъдат разпределени най-много 60 %, а през втората половина на този период — 40 %.
- 37 Запитващата юрисдикция изяснява също, че за да се определи положението във връзка с азотните отлагания, да се наблюдава тяхното развитие и да се определи положението във връзка с издаването на посочените разрешения, компетентните органи са изготвили инструменти, сред които е програмата Aerius, достъпна на интернет адрес www.aerius.nl.
- 38 Благодарение на Aerius Calculator, който е измежду шестте модула на тази програма, може частично да се автоматизира процесът по вземане на решение. За целта този модул изчислява приноса към азотните отлагания на източници на емисии, които ползвателят въвежда в системата, и се използва, за да се определи дали с азотните отлагания даден проект или дейност може да доведе до влошаване на състоянието или до значително обезпокояване на азоточувствително местообитание, намиращо в зона от „Натура 2000“. Освен това той непрекъснато регистрира квотата за отлагане и квотата за икономически растеж, налични в дадена зона, която попада в обхвата на PAS.

- 39 Накрая, ако програмата за наблюдение разкрие съответната необходимост, мерките при източника и възстановителните мерки могат да бъдат заменени или добавени в PAS, а подлежащата на разпределяне квота за икономически растеж — коригирана.

Дело C-294/17

- 40 На 14 декември 2015 г. правителството на провинция Северен Брабант издава шест разрешения за създаване или за разширяване на земеделски стопанства, които генерират азотни отлагания, по-специално в зоните от „Натура 2000“ Groote Peel и Deurnsche Peel & Mariapeel. Тези зони са били определени за От Фан — азоточувствително естествено местообитание. С тези решения се разрешава, с изключение на едно от тях, увеличаване в различна степен на азотните отлагания във всяко от тези стопанства.
- 41 Същото правителство издава разрешенията в приложение по-специално на PAS и на мерките, въведени с оглед на неговото прилагане, считано от 1 юли 2015 г., в Nbw 1998 и в решението за PAS.
- 42 Що се отнася до едно от разглежданите стопанства, въпросното правителство издава разрешението, понеже проектът изобщо не генерира увеличаване на азотните отлагания спрямо реално достигнатите стойности, преди да бъде приет PAS. То приема, че като част от отлагането в почвата генерираните от съществуващи дейности азотни отлагания са допустими за целите на PAS. То издава разрешението въз основа на извършената за PAS подходяща оценка.
- 43 По отношение на останалите стопанства спорните разрешения имат за предмет дейности, които водят до увеличаване на азотните отлагания в сравнение с действително генерираните или разрешени отлагания отпреди да бъде приет PAS. Доколкото тези дейности водят до азотни отлагания, които надхвърлят праговата или граничната стойност от 0,05 N/ha/годишно или 1 mol N/ha/годишно, приложима към съответната зона от „Натура 2000“, за увеличаването на азотните отлагания е разпределена квота за икономически растеж. Същото правителство издава разрешенията въз основа на извършената за PAS подходяща оценка.
- 44 Stichting Werkgroep Behoud de Peel подава жалба срещу шестте разглеждани разрешения, тъй като смята, че правителството на провинция Северен Брабант не може да ги издаде в приложение на националната правна уредба, защото последната не транспонира надлежно член 6 от Директивата за местообитанията.
- 45 В тази насока посочената организация за опазване на околната среда смята, първо, че не може с програма да се заменя индивидуалната оценка, която член 6, параграф 3 от цитираната директива изисква за проектите, които могат да окажат значително въздействие върху зони от „Натура 2000“. Тя твърди на следващо място, че отлаганията под праговата или граничната стойност, определена от националната правна уредба, могат да окажат значително въздействие. Тя добавя, че подходящата оценка, залегнала в основата на PAS, не е съобразена с посочената директива, член 6, параграфи 1 и 2 от която налага приемането на подходящи консервационни мерки. Въпросната организация също така счита, че тази оценка включва мерки при източника и възстановителни мерки, които са компенсаторни, и на последно място, че възможността да се разпределя квота за икономически растеж е несъвместима с член 6 от Директивата за местообитанията, преди да е настъпил положителният ефект от мерките.
- 46 Според правителството на провинция Северен Брабант PAS и свързаната с него правна уредба гарантират надлежното транспониране на член 6 от Директивата за местообитанията. В съответствие с този член PAS съдържа оценка на евентуално замърсяване с азотни отлагания от гледна точка на целите на запазването на всички зони от „Натура 2000“, в които има азоточувствителни природни дадености.

47 За всички тези зони лицата, които са извършили разглежданата оценка, проучили дали от научна гледна точка е извън всякакво разумно съмнение, че независимо от разпределянето на квота за отлагания и на квота за икономически растеж за проектите и дейностите и предвид мерките при източника и възстановителните мерки, които съдържа PAS, целите за запазване на азоточувствителното природно наследство ще бъдат постигнати, а запазването му — гарантирано. Квотата за отлагания и квотата за икономически растеж, разпределени за всички проекти, които станали възможни с PAS, били оценени по подходящ начин. От тази оценка следвало, че качеството на видовете местообитания няма да се влоши и че природните дадености на зоните от „Натура 2000“ няма да бъдат засегнати.

48 Във всеки случай според правителството на провинция Северен Брабант нищо не дава основание да се изведе от практиката на Съда, че Директивата за местообитанията не допуска програмен подход.

49 При тези обстоятелства Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допуска ли член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията законодателна уредба, съгласно която проектите и другите дейности, генериращи азотни отлагания под определен праг или определена гранична стойност, са освободени от изискването за разрешение и следователно не се нуждаят от отделно одобряване, по съображение че преди приемането на тази законодателна уредба е извършена оценка на съвкупното въздействие на всички проекти и други дейности, за които ще може да се прилага уредбата?

2) Допуска ли член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията оценката на въздействието за програма, в рамките на която е оценено определено общо количество азотни отлагания, да се приеме за основание за издаването на разрешение (за отделно одобряване) на проект или друга дейност, генериращ(а) азотни отлагания в границите на квотата за отлагане, оценена в рамките на програмата?

3) Когато за програма като [PAS] се извършва оценка на въздействието по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, може ли да се взема предвид положителният ефект върху съществуващите райони с типове местообитания и местообитания на видове, пораждан от консервационни мерки и подходящи мерки, взети във връзка със задълженията по член 6, параграфи 1 и 2 от тази директива?

3 а) При утвърдителен отговор на третия въпрос, може ли при оценката на въздействието да се взема предвид положителният ефект от консервационни мерки и подходящи мерки, ако към момента на извършване на оценката на въздействието тези мерки все още не са приложени и положителният ефект все още не е настъпил?

В това отношение, ако се приеме, че оценката на въздействието съдържа окончателни констатации относно ефекта от посочените мерки въз основа на най-добрите научни познания в съответната област, от значение ли е обстоятелството, че се провежда мониторинг на прилагането и резултата от мерките и ако той покаже, че ефектът е по-неблагоприятен в сравнение с допусканията в оценката на въздействието, се извършват евентуално необходимите адаптации?

4) Може ли положителният ефект от автономното намаляване на азотните отлагания, което вероятно ще настъпи през периода на прилагане на [PAS], да бъде взет предвид при оценката на въздействието по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията?

В това отношение, ако се приеме, че оценката на въздействието съдържа окончателни констатации относно тези промени въз основа на най-добрите научни познания в съответната област, от значение ли е обстоятелството, че се провежда мониторинг на автономното намаляване на азотните отлагания и ако той покаже, че намаляването е по-неблагоприятно в сравнение с допусканията в оценката на въздействието, се извършват евентуално необходимите адаптации?

- 5) Може ли възстановителните мерки, взети в рамките на [PAS] с цел да се предотврати вредното въздействие на определен замърсяващ фактор, например азотните отлагания, върху съществуващите райони с типове местообитания или местообитания на видове, да се разглеждат като мярка за защита по смисъла на точка 28 от решение на Съда от 15 май 2014 г., *Briels* и др. (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330), мярка, която може да се взема предвид при оценка на въздействието по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията?

- 5 а) При утвърдителен отговор на петия въпрос, може ли при оценката на въздействието да се взема предвид положителният ефект от мерки за защита, които се вземат предвид при тази оценка на въздействието, ако към момента на извършване на оценката на въздействието тези мерки все още не са приложени и положителният ефект все още не е настъпил?

В това отношение, ако се приеме, че оценката на въздействието съдържа окончателни констатации относно ефекта от посочените мерки въз основа на най-добрите научни познания в съответната област, от значение ли е обстоятелството, че се провежда мониторинг на прилагането и резултата от мерките и ако той покаже, че ефектът е по-неблагоприятен в сравнение с допусканията в оценката на въздействието, се извършват евентуално необходимите адаптации?“.

Дело C-293/17

- 50 С решение от 23 юни 2015 г. правителството на провинция Гелдерланд отхвърля като неоснователна жалбата, подадена по административен ред от организациите за опазване на околната среда, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA* и *Vereniging Leefmilieu*, срещу решението на това правителство да не санкционира дейностите на животновъдно предприятие, генериращи азотни отлагания в зони от „Натура 2000“. С три решения от 14 юли 2015 г. правителството на провинция Лимбург също отхвърля като неоснователни аналогични жалби по административен ред, касаещи идентични дейности. Предмет на споровете пред запитващата юрисдикция са тези четири решения.
- 51 Тъй като освобождаването от изискването за разрешение по отношение на пашата на добитък и на разпръскването на тор влиза в сила едва след приемането на тези решения, т.е. на първо време в приложение на *Nbw 1998* и, след 1 януари 2017 г., в приложение на *Wnb*, правителствата на съответните провинции искат тази правна уредба да бъде взета предвид при разглеждането на жалбите. Според запитващата юрисдикция тези жалби всъщност трябва да бъдат разгледани въз основа на Наредбата за околната среда на провинция Гелдерланд и на Наредбата за околната среда на провинция Лимбург. Същата юрисдикция посочва по-нататък, че подходящата оценка, на която се основава предвиденото в тези наредби освобождаване, е извършената за целите на PAS, разглеждан като цяло.
- 52 *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA* и *Vereniging Leefmilieu* изтъкват пред запитващата юрисдикция, че дейностите на земеделските стопанства могат да влошат качеството на местообитанието и че следователно за тях е необходимо да бъде издадено разрешение съгласно член 19d, параграф 1 от *Nbw 1998*.

- 53 Правителствата на провинция Лимбург и на провинция Гелдерланд твърдят, че пашата на добитък и наторяването на площи наистина са „други дейности“ по смисъла на член 19d, параграф 1 от Nbw 1998, но от тази разпоредба не следвало никакво задължение да бъде получено разрешение за извършването на тези други дейности, защото изобщо нямало основание да се предполага, че те ще имат последици за зоните от „Натура 2000“.
- 54 Посочените правителства отбелязват, че съгласно подходящата оценка, извършена с оглед на приемането на PAS, е изключено мащабът през 2014 г. на пашата и наторяването да окаже значително влияние и че средно след 2014 г. може да бъде изключено наличието на увеличаване на азотните отлагания в резултат от тези дейности.
- 55 По-конкретно правителството на провинция Лимбург изглежда изхожда от постановката, че и пашата, и наторяването представляват „съществуваща употреба“ по смисъла на Nbw 1998 и следователно са били допустими още преди член 6 от Директивата за местообитанията да стане приложим спрямо съответните зони от „Натура 2000“.
- 56 Запитващата юрисдикция уточнява, че наред с въпросите, формуирани по дело C-294/17, преюдициалното запитване по дело C-293/17 поставя, от една страна, въпроса дали дейността, която се състои в паша на добитък и в разпръскване на тор, трябва да бъде квалифицирана като „проект“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, и дали е съвместимо с член 6, параграфи 2 и 3 от тази директива предоставянето на освобождаване, което дава възможност на дадено предприятие да извършва такава дейност без индивидуално разрешение. От друга страна, посочената юрисдикция иска да се установи дали при положение че е единствената подходяща мярка за намеса по отношение на настоящи или бъдещи дейности, които могат съществено да влошат състоянието или да нанесат щети на природен обект, предвиденото в член 2.4 от Wnb правомощие за възлагане на задължения е достатъчно, за да гарантира спазването на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.
- 57 При тези обстоятелства Raad van State (Държавният съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Може ли дейност, която не попада в обхвата на понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директива[та за ОВОС], защото не съставлява физическа намеса в естествената околна среда, да представлява проект по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, тъй като може да окаже значително влияние върху територия от „Натура 2000“?
- 2) Ако се приеме, че разпръскването на тор съставлява проект, и при положение че това разпръскване е било извършвано редовно, преди член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията да започне да се прилага по отношение на дадена територия от „Натура 2000“, и продължава да се извършва и към настоящия момент, следва ли да се констатира, че става дума за един и същ проект, въпреки че невинаги се наторяват едни и същи земи, в едни и същи количества и по едни и същи техники?

За преценката дали става дума за един и същ проект релевантно ли е обстоятелството, че азотните отлагания в резултат от разпръскването на тор не са се увеличавали, откакто член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията започва да се прилага по отношение на територията от „Натура 2000“?

- 3) Допуска ли член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията законодателна уредба, съгласно която определена дейност, която е неразделно свързана с даден проект и съответно трябва да се разглежда като проект, например пашата на добитък в млекопроизводително стопанство, е освободена от изискването за разрешение и съответно

не се нуждае от отделно одобряване, по съображение че преди приемането на законодателната уредба е извършена оценка на въздействието на тази допускана без разрешение дейност?

- 3 а) Допуска ли член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията законодателна уредба, съгласно която определена категория проекти, например разпръскването на тор, са освободени от изискването за разрешение и съответно се допускат без отделно одобряване, по съображение че преди приемането на законодателната уредба е извършена оценка на въздействието на тези допускани без разрешение проекти?
- 4) Отговаря ли на изискванията по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията оценката на въздействието, въз основа на която по отношение на пашата на добитък и разпръскването на тор е въведено изключение от изискването за разрешение и в която се вземат предвид действителният и очакваният обхват и интензитет на тези дейности и се стига до извода, че средно погледнато, увеличаването на азотните отлагания от тези дейности може да се смята за изключено?
- 4 а) В това отношение от значение ли е обстоятелството, че изключението от изискването за разрешение е свързано с [PAS], който се основава на допускане за намаляване на кумулативните азотни отлагания по отношение на азоточувствителните природни ресурси в териториите от „Натура 2000“, и че в рамките на PAS се провежда годишен мониторинг на промените в отлаганията в териториите от „Натура 2000“ и ако намаляването се окаже по-неблагоприятно в сравнение с допусканията в оценката на въздействието на програмата, се извършват евентуално необходимите адаптации?
- 5) Когато за програма като [PAS] се извършва оценка на въздействието по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, може ли да се взема предвид положителният ефект върху съществуващите райони с типове местообитания и местообитания на видове, пораждан от консервационни мерки и подходящи мерки, взети във връзка със задълженията по член 6, параграфи 1 и 2 от тази директива?
- 5 а) При утвърдителен отговор на петия въпрос, може ли при оценката на въздействието на програма да се взема предвид положителният ефект от консервационни мерки и подходящи мерки, ако към момента на извършване на оценката на въздействието тези мерки все още не са приложени и положителният ефект все още не е настъпил?

В това отношение, ако се приеме, че оценката на въздействието съдържа окончателни констатации относно ефекта от посочените мерки въз основа на най-добрите научни познания в съответната област, от значение ли е обстоятелството, че се провежда мониторинг на прилагането и резултата от мерките и ако той покаже, че ефектът е по-неблагоприятен в сравнение с допусканията в оценката на въздействието, се извършват евентуално необходимите адаптации?

- 6) Може ли положителният ефект от автономното намаляване на азотните отлагания, което вероятно ще настъпи през периода на прилагане на [PAS], да бъде взет предвид при оценката на въздействието по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията?

В това отношение, ако се приеме, че оценката на въздействието съдържа окончателни констатации относно тези промени въз основа на най-добрите научни познания в съответната област, от значение ли е обстоятелството, че се провежда мониторинг на автономното намаляване на азотните отлагания и ако той покаже, че намаляването е по-неблагоприятно в сравнение с допусканията в оценката на въздействието, се извършват евентуално необходимите адаптации?

- 7) Може ли възстановителните мерки, взети в рамките на програма като [PAS] с цел да се предотврати вредното въздействие на определен замърсяващ фактор, например азотните отлагания, върху съществуващите райони с типове местообитания или местообитания на видове, да се разглеждат като мярка за защита по смисъла на точка 28 от решение на Съда от 15 май 2014 г., *Briels* и др. (C-521/12, EU:C:2014:330), мярка, която може да се взема предвид при оценка на въздействието по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията?
- 7 а) При утвърдителен отговор на седмия въпрос, може ли при оценката на въздействието да се взема предвид положителният ефект от мерки за защита, които може да се вземат предвид при тази оценка на въздействието, ако към момента на извършване на оценката на въздействието тези мерки все още не са приложени и положителният ефект все още не е настъпил?

В това отношение, ако се приеме, че оценката на въздействието съдържа окончателни констатации относно ефекта от посочените мерки въз основа на най-добрите научни познания в съответната област, от значение ли е обстоятелството, че се провежда мониторинг на прилагането и резултата от мерките и ако той покаже, че ефектът е по-неблагоприятен в сравнение с допусканията в оценката на въздействието, се извършват евентуално необходимите адаптации?

- 8) Трябва ли да се приеме, че правомощието за възлагане на задължения по смисъла на член 2.4 от [Wnb], което компетентният орган следва да упражни по отношение на пашата на добитък и разпръскването на тор, когато това е необходимо с оглед на целите за съхраняването на дадена територия от „Натура 2000“, съставлява превантивен механизъм, който е достатъчен за транспонирането на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията?“.
- 58 С решение на председателя на Съда от 19 юни 2017 г., от една страна, дела C-293/17 и C-294/17 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение, и от друга, е уважено искането на запитващата юрисдикция за разглеждане на тези дела с предимство.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос по дело C-293/17

- 59 С първия си въпрос по дело C-293/17 запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че дейностите по паша на добитък и по разпръскване на тор в близост до територии от „Натура 2000“ могат да бъдат квалифицирани като „проект“ по смисъла на тази разпоредба, тъй като могат да оказват значително влияние върху посочените територии, дори когато тези дейности, доколкото не съставляват физическа намеса в естествената околна среда, не представляват „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС.
- 60 На първо място, следва да се отбележи, че Директивата за местообитанията не съдържа определение на понятието „проект“, но от практиката на Съда следва, че понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС е релевантно за определянето на понятието „проект“ по смисъла на Директивата за местообитанията (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2010 г., *Stadt Papenburg*, C-226/08, EU:C:2010:10, т. 38 и цитираната съдебна практика).

- 61 В настоящия случай запитващата юрисдикция се пита дали дейностите по паша на добитък и по разпръскване на тор следва да бъдат включени в понятието „проект“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, доколкото според нея в точка 24 от решение от 17 март 2011 г., *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* и др. (C-275/09, EU:C:2011:154), Съдът е постановил, че подновяването на съществуващо разрешение за експлоатация не може, когато не са проведени работи или намеса, променящи физическото състояние на съответната територия, да се квалифицира като „проект“ по смисъла на разпоредбите, предхождащи член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС.
- 62 В тази насока следва да се отбележи, че когато в цитираното решение Съдът формулира условието да са налице работи или намеса, променящи физическото състояние на съответната територия, е уточнил понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337, и по-специално упоменатото там изискване за „намеса в естествената околна среда“.
- 63 Налага се обаче изводът, че изискванията за „работи“ или „намеса, променящи физическото състояние на територията“, или пък за „намеса в естествената околна среда“ не се откриват в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, като последната разпоредба изисква да се направи подходяща оценка, по-специално когато проект може да окаже „значително“ влияние върху дадена територия.
- 64 Така член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС определя понятието „проект“ по смисъла на тази директива, като го придружава с условия, неупоменати в еквивалентната разпоредба от Директивата за местообитанията.
- 65 В същия ред на мисли, от практиката на Съда следва, че доколкото определението на понятието „проект“, което следва от Директива 85/337, е по-ограничително от произтичащото от Директивата за местообитанията, ако дадена дейност попада в обхвата на Директива 85/337, по аргумент за по-силното основание тя трябва да попада в обхвата на Директивата за местообитанията (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2004 г., *Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, т. 26 и 27).
- 66 Следователно, ако дадена дейност се смята за „проект“ по смисъла на Директивата за ОВОС, тя може да представлява „проект“ по смисъла на Директивата за местообитанията. Сам по себе си фактът, че дадена дейност не може да бъде квалифицирана като „проект“ по смисъла на Директивата за ОВОС, обаче не е достатъчен, за да се изведе от него, че тя няма как да попада в обхвата на понятието „проект“ по смисъла на Директивата за местообитанията.
- 67 На второ място, за да се определи дали дейностите по паша на добитък и по разпръскване на тор могат да бъдат квалифицирани като „проект“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, е необходимо да се провери дали такива дейности могат да окажат значително влияние върху съответната защитена територия.
- 68 Всъщност съгласно десето съображение от Директивата за местообитанията трябва да бъде направена оценка на планове и проектите, които могат да имат значителен ефект за целите на опазването, поставени с определянето на дадена територия за защитена. Това съображение намира израз в член 6, параграф 3 от същата директива, който по-специално предвижда, че планове или проекти, които могат да окажат значително влияние върху съответната територия, не могат да бъдат разрешени без предварителна оценка на въздействието им върху тази територия (решение от 12 април 2018 г., *People Over Wind и Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, т. 28 и цитираната съдебна практика).

- 69 В настоящия случай от констатациите на запитващата юрисдикция, описани в точка 27 от настоящото решение, се вижда, че в голям брой територии от „Натура 2000“, намиращи се в Нидерландия, е налице проблем с прекомерно отлагане на азот, и че основният национален източник на емисии е земеделският сектор.
- 70 В този смисъл, и както отбелязва генералният адвокат в точки 117 и 126 от заключението си, следва да се провери дали дейности като наторяването и пашата на добитък са съвместими с целите за запазване на защитените територии в провинции Гелдерланд и Лимбург и дали тези дейности могат да окажат значително влияние върху посочените територии.
- 71 В допълнение, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 118 от заключението си, няма как да се изключи възможността дейностите по паша на добитък и по разпръскване на тор във всеки случай да попадат в обхвата на понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС.
- 72 Що се отнася до разпръскването на тор, всъщност тази дейност може да промени свойствата на почвата, като я обогати с хранителни вещества, и така да представлява намеса, която променя физическото състояние на съответната територия по смисъла на цитирания член 1, параграф 2, буква а), а — колкото до пашата на добитък — създаването на пасбище би могло да съответства на „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ по смисъла на същата разпоредба, по-специално ако при обстоятелствата в настоящия случай подобно създаване предполага неизбежно и планирано развитие на това пасбище — нещо, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.
- 73 С оглед на предходните съображения на първия въпрос по дело C-293/17 следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че дейностите по паша на добитък и по разпръскване на тор в близост до територии от „Натура 2000“ могат да бъдат квалифицирани като „проект“ по смисъла на тази разпоредба дори когато тези дейности, доколкото не съставляват физическа намеса в естествената околна среда, не представляват „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС.

По втория въпрос по дело C-293/17

- 74 С втория въпрос по дело C-293/17 запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че нееднократна дейност като разпръскването на тор, разрешена съгласно националното право преди да влезе в сила тази директива, може да се счита за един и същ проект по смисъла на цитираната разпоредба, в резултат на което тази дейност да не попада в приложното поле на същата разпоредба.
- 75 За да се отговори на въпроса на запитващата юрисдикция, е нужно да се припомни, че съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията за никой проект, който е в състояние да окаже значително влияние върху съответната територия, не може да бъде издадено разрешение без предварителна оценка на въздействието му върху тази територия.
- 76 Тъй като дейността по разпръскване на тор в близост до територии от „Натура 2000“ може да бъде квалифицирана като „проект“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, следва да се провери какво е отражението, що се отнася до приложимостта на цитираната разпоредба, на обстоятелството, че за тази нееднократна дейност е издадено разрешение съгласно националното право, преди да влезе в сила цитираната директива.

- 77 В тази насока Съдът вече е уточнил, че такова обстоятелство само по себе си не представлява пречка пред възможността при всяка последваща намеса тази дейност да се счита за различен проект по смисъла на въпросната директива, тъй като в противен случай за тази дейност никога няма да се извършва предварителна оценка за въздействието ѝ върху съответната територия по смисъла на член 6, параграф 3 (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, т. 41 и 42).
- 78 От друга страна, въпреки че с оглед по-специално на своята нееднократност, природа или на условията за извършването си някои дейности трябва да се разглеждат като една-единствена мярка, тези дейности могат да се приемат за един и същ проект по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, т. 47).
- 79 Както отбелязва генералният адвокат в точки 132—134 от заключението си, в настоящия случай редовното наторяване на земеделски площи обикновено има обща, единна цел, а именно отглеждането на полски култури в рамките на земеделско стопанство, и може да представлява една-единствена мярка, която при преследването на тази обща цел се характеризира с това, че посочената дейност продължава да се извършва на едни и същи места и при едни и същи условия.
- 80 В този случай подобна една-единствена мярка, разрешена и осъществявана редовно, преди да влезе в сила член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията да стане приложим спрямо разглежданата територия, може да представлява един и същ проект по смисъла на тази разпоредба, за който не се провежда нова процедура по издаване на разрешение.
- 81 Запитващата юрисдикция обаче се пита какво е отражението, що се отнася до приложимостта на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, и следователно до изискването за „подходяща оценка“ по смисъла на същата разпоредба, на обстоятелството, от една страна, че наторяването се извършва в различни парцели, в различни количества и по различни техники, които от своя страна се развиват през годините в резултат от техническите и нормативните промени, и от друга страна, че азотните отлагания, причинени от разпръскването на тор, като цяло не са се увеличили след влизането в сила на цитираната разпоредба.
- 82 В тази насока следва да се припомни, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията включва принципа на предпазните мерки и позволява ефикасно да се предотврати отрицателното влияние върху целостта на защитените територии, дължащо се на предвидените планове или проекти (решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора), C-441/17, EU:C:2018:255, т. 118 и цитираната съдебна практика). Така съгласно постоянната практика на Съда, припомнена в точка 68 от настоящото решение, определящият критерий за преценката дали даден нов проект налага да се извърши подходяща оценка на въздействието му, е възможността този проект съществено да засегне защитена територия.
- 83 Ето защо нееднократната дейност по разпръскване на тор не може да бъде квалифицирана като един и същ проект по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, когато тя не продължава и по-специално не се извършва на едни и същи места и при едни и същи условия. Евентуално може да става дума за нови проекти, които налагат подходяща оценка по смисъла на тази разпоредба, като решението относно задължението за извършване на такава оценка във всеки случай зависи от критерия дали поради промени, които засягат тази дейност, има опасност от значително засягане на защитената територия.
- 84 Следователно фактът, че азотните отлагания, генерирани с разпръскването на тор, като цяло не са се увеличили след влизането в сила на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, е ирелевантен за въпроса дали даден нов проект налага извършването на подходяща оценка, тъй

като това обстоятелство не може да изключи опасността азотните отлагания в съответните защитени територии като цяло да са се увеличили и понастоящем да засягат една от тях в значителна степен.

- 85 Следва да се добави още, че макар даден проект да е бил разрешен, преди предвиденият от Директивата за местообитанията режим на защита да започне да се прилага за съответната територия, и поради това за този проект да не се прилагат свързаните с процедурата за предварителна оценка изисквания по член 6, параграф 3 от тази директива, все пак изпълнението му попада в обхвата на член 6, параграф 2 от посочената директива. По-конкретно, дадена дейност е в съответствие с член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията само ако гарантира, че тя не води до никакво обезпокояване, което може да засегне в значителна степен целите на посочената директива, и по-точно целите ѝ за запазване. Самото наличие на вероятност или опасност осъществяваната на защитена територия дейност да причини значително обезпокояване може да съставлява нарушение на споменатата разпоредба (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2016 г., *Grüne Liga Sachsen* и др., C-399/14, EU:C:2016:10, т. 33, 41 и 42 и цитираната съдебна практика).
- 86 С оглед на предходните съображения на втория въпрос по дело C-293/17 следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че нееднократна дейност като разпръскването на тор, разрешена съгласно националното право преди да влезе в сила тази директива, може да се счита за един и същ проект по смисъла на цитираната разпоредба, за който не се провежда нова процедура по издаване на разрешение, стига тази дейност да представлява една-единствена мярка, характерно за която е, че има обща цел, непрекъсната е, и по-специално се извършва на едни и същи места и при едни и същи условия. Ако за даден един-единствен проект е било издадено разрешение, преди режимът на защита, предвиден от същата разпоредба, да стане приложим спрямо разглежданата територия, изпълнението на този проект все пак може да попада в обхвата на член 6, параграф 2 от тази директива.

По втория въпрос по дело C-294/17

- 87 Като начало следва да се припомни, че с член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията трябва да се гарантира едно и също равнище на защита (решение от 12 април 2018 г., *People Over Wind* и *Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, т. 24 и цитираната съдебна практика), но тези разпоредби имат различна цел, доколкото член 6, параграф 2 цели да приведе в действие превантивни мерки, а член 6, параграф 3 предвижда процедура за оценяване, която чрез предварителен контрол да гарантира, че планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на съответната територия или необходими за него, но могат да окажат значително влияние върху нея, се одобряват само ако няма да окажат отрицателно влияние върху целостта на тази територия (решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (*Беловежка гора*), C-441/17, EU:C:2018:255, т. 108 и цитираната съдебна практика).
- 88 В настоящия случай предмет на въпроса на запитващата юрисдикция е разрешението, издадено на земеделски стопанства, чиито азотни отлагания в защитените територии са разгледани с оглед на подходящата оценка на въздействието на програмата като PAS — оценка, извършена преди приемането на тази програма.
- 89 Следователно въпросът на тази юрисдикция се отнася до член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

- 90 С втория си въпрос по дело C-294/17 запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска програмна национална правна уредба, която позволява на компетентните органи да издават разрешения за проекти, като се обосновават с „подходяща оценка“ по смисъла на тази разпоредба, която е извършена предварително и при която определено общо количество азотни отлагания е било сметнато за съвместимо с целите за защита, които има посочената уредба.
- 91 Както бе припомнено в точка 87 от настоящото решение, член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията предвижда процедура за оценяване, която чрез предварителен контрол да гарантира, че проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на съответната територия или необходими за него, но могат да окажат значително влияние върху нея, се одобряват само ако няма да окажат отрицателно влияние върху целостта на тази територия.
- 92 Първата фаза на процедурата за оценяване, 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 (решение от 21 юли 2016 г., *Orleans и др.*, C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 44 и цитираната съдебна практика).
- 93 С оглед на принципа на предпазните мерки, когато планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територия или необходими за него, крият риска да осуетят постигането на целите, свързани с опазването ѝ, трябва да се приеме, че те могат да окажат значително влияние върху тази територия. Оценката на този риск трябва да бъде извършена именно с оглед на специфичните природни характеристики и условия на територията, до която се отнася подобен план или проект (решение от 17 април 2018 г., *Комисия/Полша (Беловежка гора)*, C-441/17, EU:C:2018:255, т. 112 и цитираната съдебна практика).
- 94 Както отбелязва генералният адвокат в точка 40 от заключението си, член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията по общо правило изисква индивидуално разглеждане на плановете или проектите.
- 95 Същевременно обаче подходящата оценка на въздействието на план или проект върху съответната територия предполага да се установят всички аспекти на разглеждания план или проект, които поотделно или във взаимодействие с други планове или проекти могат да засегнат целите за запазване на тази територия (решение от 25 юли 2018 г., *Grace и Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, т. 40 и цитираната съдебна практика).
- 96 Както отбелязва генералният адвокат в точки 42—44 от заключението си, в това отношение общата оценка на въздействието, извършена предварително, като направената при приемането на PAS оценка, позволява да бъде проучен евентуалният кумулативен ефект от различните азотни отлагания за съответните територии.
- 97 Обстоятелството, че оценка на толкова общо равнище позволява по-добре да бъде проучен кумулативният ефект от различни проекти, обаче не означава, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство със сигурност отговаря на всички изисквания, произтичащи от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.
- 98 Всъщност извършената съгласно член 6, параграф 3, първо изречение 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 планове или проекти за съответната защитена територия (решение от 25 юли 2018 г., *Grace и Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, т. 39 и цитираната съдебна практика).

- 99 Впрочем втората фаза на процедурата за оценяване, посочена в член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията, която следва подходящата оценка на въздействието на планове или проекти върху съответната територия, изисква за одобряването на такива планове или проекти те да нямат отрицателно влияние върху целостта на съответната територия (решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора), C-441/17, EU:C:2018:255, т. 115 и цитираната съдебна практика).
- 100 По този начин посочената разпоредба включва принципа на предпазните мерки и позволява ефикасно да се предотврати отрицателното влияние върху целостта на защитените територии, дължащо се на предвидените планове или проекти. Не толкова стриктен критерий за одобрение не би могъл да гарантира така ефикасно постигането на целта за защита на териториите, към която се стреми споменатата разпоредба (решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора), C-441/17, EU:C:2018:255, т. 118 и цитираната съдебна практика).
- 101 За да се гарантира, че всички така припомнени изисквания са изпълнени, националните юрисдикции следва да извършват задълбочен и пълен анализ на научната подплатеност на „подходящата оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, която придружава даден програмен подход и различните условия около прилагането на този подход, включително по-специално използването на софтуер като разглеждания по главното производство, който трябва да подпомогне процеса по издаване на разрешение. Единствено ако националният съд се е убедил, че тази предварително извършена оценка отговаря на споменатите изисквания, компетентните национални органи могат да имат основание да издадат разрешение за подобен отделен проект въз основа на такава оценка.
- 102 В тази насока следва да се подчертае, че съгласно член 1, буква д) от Директивата за местообитанията състоянието на запазване на естествено местообитание се счита за „благоприятно“, по-специално 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.
- 103 При обстоятелства като разглежданите по главното производство, когато състоянието на запазване на естествено местообитание е неблагоприятно, възможността за разрешаване на дейности, които впоследствие могат да засегнат екологичното положение на съответните територии, по необходимост изглежда ограничена.
- 104 С оглед на предходните съображения на втория въпрос по дело C-294/17 следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че допуска програмна национална правна уредба, която позволява на компетентните органи да издават разрешения за проекти, като се обосновават с „подходяща оценка“ по смисъла на тази разпоредба, която е извършена предварително и при която определено общо количество азотни отлагания е било сметено за съвместимо с целите за защита, които има посочената уредба. Това обаче е валидно само при условие че — нещо, което трябва да се провери от запитващата юрисдикция — от задълбочения и пълен анализ на научната подплатеност на тази оценка може да се придобие увереност, че не съществува никакво разумно съмнение от научна гледна точка, че никой от планове или проектите няма вредоносни последици за целостта на съответната територия.

По първия въпрос по дело C-294/17

- 105 С първия въпрос по дело C-294/17 запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска програмна национална правна уредба като разглежданата по главното

производство, която освобождава някои проекти, генериращи азотни отлагания под определен праг или определена гранична стойност, от изискването за получаване на отделно разрешение, тъй като предварително е извършена „подходяща оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от тази директива на съвкупното въздействие на всички планове или проекти, които могат да генерират такива отлагания.

- 106 По същите съображения като изложените в точки 87—89 от настоящото решение, на този въпрос ще се отговори през призмата само на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.
- 107 В делото по главното производство се твърди, че изискването за получаване на разрешение не се прилага, от една страна, в случаите на проекти, генериращи азотно отлагане под 0,05 mol N/ha/годишно. От друга страна, проектите, генериращи азотно отлагане над 0,05 mol N/ha/годишно, но под 1 mol N/ha/годишно, също се допусkali без предварително разрешение, но за тях било задължително да се отправи уведомление.
- 108 В настоящия случай, въпреки че в тези две хипотези планираните проекти биха били освободени от изискването за разрешение, разрешителният режим за тях се основава на „подходящата оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, която е извършена при приемането на PAS и при която са били разгледани последиците от планове или проекти от този мащаб.
- 109 Съдът вече е постановил, че когато държава членка въведе разрешителен режим, който не предвижда изготвяне на оценка за опасността по-специално с оглед на специфичните природни характеристики и условия на съответната територия, тази държава членка следва да докаже въз основа на обективни данни, че приетите от нея разпоредби не допускат възможността даден план или проект, подлежащ на този разрешителен режим, да засегне обект от „Натура 2000“ в значителна степен, поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти. Всъщност от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията може да се заключи, че компетентните национални власти могат и да не изготвят оценка на въздействието на план или проект, който не е непосредствено свързан със или необходим за управлението на територия от „Натура 2000“, единствено в случаите, в които въз основа на обективни данни може да се изключи възможността този план или проект, поотделно или във взаимодействие с други планове или проекти, да окаже значително въздействие върху разглежданата територия (вж. в този смисъл решение от 26 май 2011 г., Комисия/Белгия, C-538/09, EU:C:2011:349, т. 52 и 53 и цитираната съдебна практика).
- 110 Както бе уточнено в точка 101 от настоящото решение, националните юрисдикции следва да извършват задълбочен и пълен анализ на научната подплатеност на „подходящата оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, която придружава даден програмнен подход като разглеждания по главното производство, и освобождавания от изискването за разрешение като разглежданите по главното производство могат да бъдат допуснати единствено ако националният съд се е убедил, че тази предварително извършена оценка отговаря на изискванията на същата разпоредба.
- 111 По-специално следва да се установи дали — дори под разглежданите по главното производство прагове или гранични стойности — няма опасност да възникнат значителни последици, които могат да засегнат целостта на съответните територии.
- 112 С оглед на предходните съображения на първия въпрос по дело C-294/17 следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че допуска програмна национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която освобождава някои проекти, генериращи азотни отлагания под определен праг или определена гранична стойност, от изискването за получаване на отделно разрешение, ако

националната юрисдикция се е убедила, че предварително извършената „подходяща оценка“ по смисъла на тази разпоредба отговаря на критерия за липса на разумно съмнение от научна гледна точка, че тези планове или проекти нямат вредоносни последици за целостта на съответните територии.

По третия и четвъртия въпрос по дело C-293/17

- 113 С третия и четвъртия си въпрос по дело C-293/17 запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която позволява определена категория проекти, в настоящия случай разпръскването на тор и пашата на добитък, да бъде изпълнявана, без за нея да е налице изискване за разрешение, и следователно за индивидуализирана подходяща оценка на въздействието ѝ върху съответните територии, тъй като самата тази правна уредба се основава на „подходяща оценка“ по смисъла на тази разпоредба.
- 114 Съгласно практиката на Съда условието, на което е подчинена оценката на въздействието на даден план или проект върху определена територия, предполагащо при съмнение за липсата на значително въздействие да се пристъпи към изработването на такава оценка, не позволява да се избегне изготвянето на оценка за някои категории планове или проекти въз основа на критерии, които не са в състояние да гарантират, че тези планове или проекти не могат съществено да засегнат защитените територии. Всъщност възможността някои дейности да бъдат освободени общо, съгласно действащата правна уредба, от необходимостта от оценка на въздействието по отношение на разглежданата територия, не е в състояние да гарантира, че тези дейности не засягат целостта на защитената територия. Ето защо член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията не би могъл да оправомощи държава членка да приеме национални норми, с които по принцип за някои планове или проекти да е възможно отклоняване от задължението за изготвяне на оценка на въздействието им върху съответната територия (вж. в този смисъл решение от 26 май 2011 г., Комисия/Белгия, C-538/09, EU:C:2011:349, т. 41—43 и цитираната съдебна практика).
- 115 Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 144 от заключението си, в случай че дейностите по паша на добитък или по разпръскване на тор представляват „проекти“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, освобождаването от изискването за подходяща оценка на въздействието на тези проекти върху съответната територия може да бъде в съответствие с изискванията, произтичащи от тази разпоредба, само ако се гарантира, че посочените дейности не водят до никакво обезпокояване, което може да засегне в значителна степен целите на тази директива (вж. в този смисъл решение от 4 март 2010 г., Комисия/Франция, C-241/08, EU:C:2010:114, т. 32).
- 116 В настоящия случай запитващата юрисдикция отбелязва, че лицата, извършили разглежданата в главното производство подходяща оценка, са изхождали от обхвата и интензитета — и по-специално от очаквания обхват и интензитет — на съответните земеделски дейности и са заключили, че с оглед на мащаба, в който те са били осъществявани към момента на посочената оценка, е изключено такива дейности да имат значително въздействие, и че, усреднено погледнато, може да се изключи увеличаване на азотните отлагания, причинено от тези дейности. Тя също така подчертава, че разглежданите в главното производство изключвания на категории означават, че съответните дейности могат да бъдат извършвани независимо от настоящото им място и независимо от азотните отлагания, които генерират.

- 117 В съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 98 от настоящото решение, извършената съгласно член 6, параграф 3, първо изречение 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 планове или проекти за съответната защитена територия.
- 118 Както по същество отбелязва и генералният адвокат в точки 146, 147 и 150 от заключението си, при това положение изглежда не може да бъде изключено извън всяко разумно съмнение от научна гледна точка наличието на вредоносни последици за целостта на съответните територии — нещо, което трябва да се провери от запитващата юрисдикция.
- 119 Всъщност средната стойност по принцип не е в състояние да гарантира, че нито една защитена територия няма да бъде съществено засегната от наторяването или пашата, тъй като подобно засягане изглежда може да зависи по-специално от обхвата и от евентуалната интензивност на тези дейности, от възможната близост между мястото на осъществяване на посочените дейности и съответната защитена територия, както и от особени условия, например дължащи се на съчетаното действие на други източници на азот, които могат да характеризират посочената територия.
- 120 С оглед на предходните съображения на третия и четвъртия въпрос по дело C-293/17 следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска програмна национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която позволява определена категория проекти, в настоящия случай разпръскването на тор и пашата на добитък, да бъде изпълнявана, без за нея да е налице изискване за разрешение, и следователно за индивидуализирана подходяща оценка на въздействието ѝ върху съответните територии, освен ако обективни обстоятелства позволяват със сигурност изобщо да се изключи възможността посочените проекти, поотделно или съчетано с други проекти, съществено да засегнат тези територии — нещо, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

По въпроси от пети до седми по дело C-293/17 и по въпроси от трети до пети по дело C-294/17

- 121 С въпроси от пети до седми по дело C-293/17 и с въпроси от трети до пети по дело C-294/17 запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали и при какви условия „подходящата оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията може да отчита „консервационни мерки“ по смисъла на член 6, параграф 1, „превантивни мерки“ по смисъла на член 6, параграф 2, специално приети за програма като разглежданата по главното производство мерки или пък т.нар. „автономни“ мерки, доколкото тези мерки не са част от посочената програма.
- 122 Тази юрисдикция в частност се пита дали подобни видове мерки могат да бъдат отчетени при „подходяща оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията единствено ако те вече са били приети и са довели до резултати.
- 123 В тази насока е уместно да се отбележи, че би било в разрез с полезното действие на член 6, параграфи 1 и 2 от Директивата за местообитанията ефектът от мерки, необходими съгласно тези разпоредби, да може да бъде изтъкван, за да се предостави съгласно член 6, параграф 3 разрешение за план или проект, който има въздействие върху съответната територия, преди тяхното ефективно прилагане (вж. в този смисъл решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора), C-441/17, EU:C:2018:255, т. 213).

- 124 Положителният ефект от мерките, необходими съгласно член 6, параграфи 1 и 2 от Директивата за местообитанията, не може да бъде изтъкван и с оглед на предоставянето въз основа на член 6, параграф 3 на разрешение за проекти, които имат отрицателно въздействие върху защитените територии.
- 125 Също така е уместно да се добави, че — видно от решения от 15 май 2014 г., *Briels* и др. (C-521/12, EU:C:2014:330), и от 21 юли 2016 г., *Orleans* и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583) — съдебната практика по член 6 от Директивата за местообитанията изисква да се прави разграничение между защитните мерки, които са част от разглеждания план или проект и целят да се избегнат или да се намалят възможните преки вредни последици от плана или проекта, за да се гарантира, че същият няма да има отрицателно влияние върху целостта на съответните територии — мерки, които са предмет на член 6, параграф 3, и мерките, които в съответствие с член 6, параграф 4 целят да компенсират неблагоприятните последици на посочения план или проект върху тази територия, които не следва да се вземат предвид при оценката на въздействието на същия план или проект върху посочената територия (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., *Grace и Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 126 В допълнение, съгласно практиката на Съда само когато е достатъчно сигурно, че дадена мярка ще има ефективен принос за недопускането на засягане на целостта на съответната територия, като гарантира, че няма никакво основателно съмнение относно факта, че разглежданият план или проект няма да има отрицателно влияние върху целостта на тази територия, такава мярка може да бъде взета предвид при „подходящата оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията (вж. в този смисъл решения от 26 април 2017 г., *Комисия/Германия*, C-142/16, EU:C:2017:301, т. 38 и от 25 юли 2018 г., *Grace и Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, т. 51).
- 127 В настоящия случай запитващата юрисдикция подчертава, от една страна, че целта на подхода към проблема с азота, възприет от авторите на PAS, е да се стигне до намаляване на азотните отлагания в териториите от „Натура 2000“ чрез мерки с дългосрочно действие във вече засегнатите територии, като се има предвид, че някои от тези мерки могат да бъдат взети едва в бъдеще, а други все още трябва да бъдат редовно подновявани.
- 128 Ето защо, и както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 92 от заключението си, част от тези мерки или още не са взети, или не са довели до резултат, така че ефектът им е все още несигурен.
- 129 От друга страна, тази юрисдикция посочва, че PAS предвижда годишен мониторинг както на промените при отлаганията, така и на напредъка при прилагането и на резултатите от мерките, а и адаптиране на тези мерки, когато резултатът от тях е по-неблагоприятен от прогнозирания, на който са се основали лицата, извършили подходящата оценка.
- 130 Подходящата оценка на въздействието на план или проект върху съответните територии обаче не трябва да отчита бъдещите ползи от такива „мерки“, ако тези ползи не са сигурни, по-специално защото процедурите, които трябва да ги направят факт, все още не са завършили, или защото нивото на научно познание не дава възможност те със сигурност да бъдат идентифицирани или да им бъде даден количествен израз.
- 131 Следва да се добави, че в „подходящата оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да бъде включен не само очакваният положителен ефект от посочените „мерки“, но и сигурният или потенциалният отрицателен ефект, който те могат да имат (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., *Grace и Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, т. 53).

- 132 С оглед на предходните съображения на въпроси от пети до седми по дело C-293/17 и на въпроси от трети до пети по дело C-294/17 следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че „подходящата оценка“ по смисъла на тази разпоредба не може да отчита „консервационни мерки“ по смисъла на член 6, параграф 1, „превантивни мерки“ по смисъла на член 6, параграф 2, специално приети за програма като разглежданата по главното производство мерки или пък т.нар. „автономни“ мерки, доколкото тези мерки не са част от посочената програма, ако очакваните ползи от тези мерки не са сигурни към момента на посочената оценка.

По осмия въпрос по дело C-293/17

- 133 С осмия си въпрос по дело C-293/17 запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че мерките, въведени с национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която включва процедури за наблюдение и за контрол върху земеделски стопанства, чиито дейности генерират азотни отлагания, както и възможността за налагане на санкции, стигащи до затварянето на посочените стопанства, са достатъчни, за да бъде спазена тази разпоредба.
- 134 В това отношение Съдът вече е постановил, че национална правна уредба, която съдържа за компетентните органи процедури само за реактивно, но не и за превантивно действие, нарушава обхвата на задълженията, произтичащи от член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия, C-418/04, EU:C:2007:780, т. 207 и 208).
- 135 В настоящия случай разглежданата по главното производство правна уредба позволява на органите, предвид целите за запазване, от една страна, да налагат както превантивни, така и корективни мерки. От друга страна, тази правна уредба предвижда и правомощие за принуда, което включва и възможността за приемане на спешни мерки.
- 136 Ето защо такава правна уредба, доколкото дава възможност за недопускане на настъпването на редица рискове, свързани с разглежданите дейности, представлява подходяща мярка по смисъла на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.
- 137 С оглед на предходните съображения на осмия въпрос по дело C-293/17 следва да се отговори, че член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че мерките, въведени с национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която включва процедури за наблюдение и за контрол върху земеделски стопанства, чиито дейности генерират азотни отлагания, както и възможността за налагане на санкции, стигащи до затварянето на посочените стопанства, са достатъчни, за да бъде спазена тази разпоредба.

По съдебните разноски

- 138 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 дейностите по паша на добитък и по разпръскване на тор в близост до територии от „Натура 2000“ могат да бъдат квалифицирани като „проект“ по смисъла на тази разпоредба дори когато тези дейности, доколкото не съставляват физическа намеса в естествената околна среда, не представляват „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) 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.
- 2) Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че нееднократна дейност като разпръскването на тор, разрешена съгласно националното право преди да влезе в сила тази директива, може да се счита за един и същ проект по смисъла на цитираната разпоредба, за който не се провежда нова процедура по издаване на разрешение, стига тази дейност да представлява една-единствена мярка, характерно за която е, че има обща цел, непрекъсната е, и по-специално се извършва на едни и същи места и при едни и същи условия. Ако за даден един-единствен проект е било издадено разрешение, преди режимът на защита, предвиден от същата разпоредба, да стане приложим спрямо разглежданата територия, изпълнението на този проект все пак може да попада в обхвата на член 6, параграф 2 от тази директива.
- 3) Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска програмна национална правна уредба, която позволява на компетентните органи да издават разрешения за проекти, като се обосновават с „подходяща оценка“ по смисъла на тази разпоредба, която е извършена предварително и при която определено общо количество азотни отлагания е било сметено за съвместимо с целите за защита, които има посочената уредба. Това обаче е валидно само при условие че — нещо, което трябва да се провери от запитващата юрисдикция — от задълбочения и пълен анализ на научната подплатеност на тази оценка може да се придобие убеденост, че не съществува никакво разумно съмнение от научна гледна точка, че никой от планове или проектите няма вредоносни последици за целостта на съответната територия.
- 4) Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска програмна национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която освобождава някои проекти, генериращи азотни отлагания под определен праг или определена гранична стойност, от изискването за получаване на отделно разрешение, ако националната юрисдикция се е убедила, че предварително извършената „подходяща оценка“ по смисъла на тази разпоредба отговаря на критерия за липса на разумно съмнение от научна гледна точка, че тези планове или проекти нямат вредоносни последици за целостта на съответните територии.
- 5) Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска програмна национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която позволява определена категория проекти, в настоящия случай разпръскването на тор и пашата на добитък, да бъде изпълнявана, без за нея да е налице изискване за разрешение, и следователно за индивидуализирана подходяща оценка на въздействието ѝ върху съответните територии, освен ако обективни обстоятелства позволяват със сигурност изобщо да се изключи възможността посочените проекти, поотделно или съчетано с други проекти, съществено да засегнат тези територии — нещо, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

- 6) Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че „подходящата оценка“ по смисъла на тази разпоредба не може да отчита „консервационни мерки“ по смисъла на член 6, параграф 1, „превантивни мерки“ по смисъла на член 6, параграф 2, специално приети за програма като разглежданата по главното производство мерки или пък т.нар. „автономни“ мерки, доколкото тези мерки не са част от посочената програма, ако очакваните ползи от тези мерки не са сигурни към момента на посочената оценка.
- 7) Член 6, параграф 2 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че мерките, въведени с национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която включва процедури за наблюдение и за контрол върху земеделски стопанства, чиито дейности генерират азотни отлагания, както и възможността за налагане на санкции, стигащи до затварянето на посочените стопанства, са достатъчни, за да бъде спазена тази разпоредба.

Подписи