



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Ј. КОКОТТ

представено на 25 юли 2018 година¹

Съединени дела C-293/17 и C-294/17

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA и др.

срещу

College van gedeputeerde staten van Limburg и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Специална защитена зона — Подходяща оценка на въздействието от проект върху дадена територия — Понятията „проект“ и „подходяща оценка на въздействието“ — Програма за оценка на азотни отлагания — Земеделие — Разрешение, издадено на стопанство — Наторяване — Паша — Кумулативно въздействие — Праг на незначително въздействие — Мерки за намаляване на вредите — Компенсаторни мерки“

Съдържание

I. Въведение	3
II. Правна уредба	4
А. Правото на Съюза	4
1. Директива за местообитанията	4
2. Директива ОВОС	5
Б. Нидерландското право	5
III. Предистория и преюдициално запитване	5
А. По нидерландските мерки за намаляването на азотни отлагания	6
Б. По дело C-293/17	7
В. По дело C-294/17	10

¹ Език на оригиналния текст: немски.

Г. Производство пред Съда на Европейския съюз	11
IV. Правен анализ	12
А. По въпрос 2 по дело C-294/17 — разрешение за проекти по PAS	12
1. Отделна оценка или обща оценка в рамките на програмен подход?	13
2. По изискванията към обща оценка в рамките на програмен подход за координиране на азотните отлагания	14
а) Относно релевантните елементи на оценката	14
б) Относно общото количество на допустимите азотни отлагания	15
3. Междинно заключение	17
Б. По въпроси 5—7а по дело C-293/17 и 3—5а по дело C-294/17 — съобразяване на мерки, които не са свързани с проекта	17
1. По правните основания	18
2. По посочените в преюдициалното запитване „мерки при източника“	20
3. По мерките в защитените територии	20
4. Относно бъдещите промени	21
5. Междинно заключение	22
В. По въпрос 1 по дело C-294/17 — праг и гранична стойност за азотни отлагания	23
Г. По въпроси 1—4а и 8 по дело C-293/17 — задължение за оценка на въздействието на пашата и наторяването	25
1. По определянето като проект	25
а) По понятието за „проект“	25
б) По наторяването	26
в) По пашата	27
г) Междинно заключение	27
2. По интегрирането в цялостен проект	27
а) По концепцията за един-единствен проект	28
б) По промяната на практиката на наторяване	29
в) Междинно заключение	29
3. По освобождаването от изискването за разрешение	30
4. По транспонирането на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията	31

Д. Заключителен анализ	32
V. Заключение	34

I. Въведение

1. В много защитени типове местообитания и видове земеделието е не само наложителна необходимост², но същевременно и един от най-сериозните източници на вредно въздействие върху такива природни дадености. Настоящите две преюдициални запитвания дават възможност на Съда да разгледа това положение на основата на примера с азотни отлагания в територии в Нидерландия, които са защитени по Директивата за местообитанията³, така наречените територии от „Натура 2000“. Настоящото производство дава повод да се очаква, че значението му ще е сходно с това на известното дело за лова на миди във Ватенмер⁴, за което отново Raad van State (Държавен съвет, наричан по-нататък „Raad van State“) отправи до Съда преюдициално запитване.

2. По данни на Европейската агенция за околната среда през 2010 г. 73 % от териториите, включени в „Натура 2000“, са били засегнати от прекомерни азотни отлагания⁵. Ето защо резултатите от настоящото дело може да са от значение и за други държави членки. Освен това се повдига въпросът за приложимостта на тези резултати по отношение на други причинени от земеделието вредни въздействия, например при употребата на пестициди.

3. Конкретно става въпрос за това, че в Нидерландия генерираните от отделни земеделски стопанства азотни отлагания в определени защитени територии не се подлагат на отделна оценка на въздействието им, а са включени в цялостно планиране в рамката на програмен подход, при който въз основа на оценката на въздействието върху всяка конкретна защитена територия се определя допустимият общ обем на азотните отлагания. Необходимо е да се изясни не само дали подобно цялостно планиране е допустимо, но също и доколко е съвместимо с изискванията за защита на територията да се вземат предвид мерки за намаляване на азотни отлагания от други източници, мерки за укрепването на защитените територии, както и бъдещи промени. Освен това трябва да се разгледа къде в системата за оценка на въздействието е мястото на наторяването на земеделски земи и на пашата.

4. Предварително ще посоча, че концепцията за цялостно планиране в рамката на програмен подход следва да се оцени положително, но че тя все още се нуждае от усъвършенстване, що се отнася до практическото ѝ прилагане.

2 Вж. Halada, L., Evans, D., Romão, C. et Petersen, J. E. Which habitats of European importance depend on agricultural practices? — Biodiversity and Conservation 20 (2011), 2365—2378.

3 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 „Директива за местообитанията“), изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

4 Решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Европейска агенция за околната среда, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report No 11/2014, приложение 4 (стр. 38).

II. Правна уредба

А. Правото на Съюза

1. Директива за местообитанията

5. Защитата на териториите е уредена в член 6, параграфи 1—4 от Директивата за местообитанията, както следва:

„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, срещани се в тези райони.

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

3. Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територия и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

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

Ако в съответната област има приоритетен природен тип местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени, са свързаните със здравето на човека или обществената безопасност, с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение или други наложителни причини от приоритетен обществен интерес съгласно становището на Комисията“.

2. Директива ОВОС

6. Освен това трябва да се посочи член 1, параграф 2, буква а) от Директивата ОВОС⁶, според който „проект“ означава „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ (първо тире), както и „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми“ (второ тире).

Б. Нидерландското право

7. От разпоредбите на нидерландското право трябва да се посочи член 2.4 от Wet natuurbescherming (Закон за опазването на природата, наричан по-нататък „WnB“):

„1. Когато управлението на територия от „Натура 2000“ го изисква с оглед на целите за съхраняване, местното правителство налага на всеки, който изпълнява или възнамерява да изпълни някаква дейност, задължението:

- a. да предостави информация 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 територия от „Натура 2000“, местното правителство може да извести за решението устно този, който изпълнява или възнамерява да изпълни въпросната дейност. Веднага след като това е възможно, местното правителство изготвя писмено решение и го изпраща или предава на заинтересованите лица.

3. [...].

4. Забранено е поемането на задължение, което противоречи на параграфи 1 или 3“.

III. Предистория и преюдициално запитване

8. В 118 от 162-те територии от „Натура 2000“ в Нидерландия е налице прекомерно отлагане на азот в азоточувствителни типове местообитания и местообитания на защитените видове. Най-големият източник на този азот е земеделският сектор.

9. Настоящите две преюдициални запитвания засягат два различни комплекса от проблеми във връзка с нидерландските мерки за ограничаване на азотни отлагания в такива територии. От една страна, става въпрос за това дали наторяването и пашата, извършвани от съществуващи земеделски стопанства, трябва да бъдат ограничени⁷, а от друга страна, за това дали може да се издават разрешения за нови стопанства⁸.

⁶ 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, 2011 г., стр. 1).

⁷ Дело C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA и Vereniging Leefmilieu.

⁸ Дело C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel.

А. По нидерландските мерки за намаляването на азотни отлагания

10. Прекомерното замърсяване на защитени територии с азот има отрицателно въздействие по-специално върху типове местообитания, чиято растителност е приспособена към условия с ниска концентрация на азот. Затова защитата на тези природни ресурси представлява особено предизвикателство, като в същото време тя би могла да възпрепятства икономическото развитие, водещо до отлагане на азот.

11. Поради това в Нидерландия е взето решение за прилагане на програмен подход в борбата с азотните отлагания — Programma Aanpak Stikstof 2015—2021 (Програмен подход за борба с азотните отлагания за периода 2015—2021 г., наричан по-нататък „PAS“).

12. PAS преследва две цели: от една страна, опазване и възстановяване на включените в обхвата на PAS територии от „Натура 2000“, за да се постигне благоприятно консервационно състояние на национално равнище, и от друга страна, създаване на възможности за икономическо развитие, водещо до отлагане на азот в тези територии.

13. За да се постигне трайно намаляване на азотните отлагания, в PAS са предвидени допълнителни мерки за намаляване при източника. Това най-общо са мерки, с които се цели намаляване на емисиите от източниците на азот. Такива мерки включват мерки по отношение на емисиите от помещенията за отглеждане на животни, мерки за нискоемисионно наторяване, мерки по отношение на фуражите и управленски мерки. Изчисляване на последиците от тези мерки показва, че до 2020 г. в резултат от прилагането на PAS емисиите на амоняк⁹ ще намаляват с около 13,4 kt на година спрямо прогнозите в случай на неприлагане на PAS. От тях обаче в PAS се вземат предвид само 6,4 kt на година, за да има предпазен марж¹⁰.

14. Наред с тези мерки за намаляване при източника PAS предвижда и специфични според територията възстановителни мерки. Възстановителните мерки целят укрепване на азоточувствителните местообитания. Това са хидроложки мерки и допълнителни мерки по отношение на растителността наред с обичайното управление на териториите от „Натура 2000“.

15. И накрая, PAS определя допустимото количество на азотни отлагания през период от шест години. Това е така наречената квота за отлагане, която се определя за всяка отделна територия от „Натура 2000“. Така изчисленото намаляване на азотните отлагания отчасти се включва в разширяването на квотата за отлагане.

16. В PAS е предвидена система за мониторинг и адаптиране. Чрез мониторинга се следят промените в азотните отлагания, разполагаемата и изчерпаната квота за отлагане, напредъкът при изпълнението на мерките по PAS, както и развитието на азоточувствителните местообитания. На тази основа компетентните органи имат възможност за изменение, замяна или допълване на мерките за намаляване при източника и/или на възстановителните мерки в рамките на PAS, както и за ограничаване на квотата за отлагане в дадена територия.

⁹ Амонякът е химическо съединение на азот и водород, с молекулна формула NH₃. Получава се, наред с друго, при разлагането на мъртви растения и животински екскременти (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, посетена на 6 февруари 2018 г.).

¹⁰ Точка 6.2 от преюдициалното запитване по дело C-294/14.

17. Една от важните цели на PAS е да опрости процедурата за издаване на разрешения за азотогенериращи дейности от страна на компетентните органи. След влизането в сила на програмата разрешаването на генериращи азотни отлагания дейности може да се извършва въз основа на PAS и свързаната с него правна уредба. Те установяват рамката за оценка на азотогенериращите дейности (проекти и други). Тази рамка за оценка включва следното:

- а) проекти и други дейности, генериращи азотни отлагания под прага от $0,05 \text{ mol}^{11} \text{ N/ha/година}$, се допускат без предварително разрешение;
- б) проекти и други дейности, генериращи азотни отлагания под граничната стойност от $0,05$ до $1 \text{ mol N/ha/година}$, се допускат без предварително разрешение, но в определени случаи се изисква подаване на уведомление;
- в) проекти и други дейности, генериращи азотни отлагания над граничната стойност, подлежат на разрешителен режим. Разрешението може да се издаде въз основа на оценката на въздействието на PAS, ако тези проекти и дейности не водят до увеличаване на азотните отлагания. Ако азотните отлагания се увеличават, разрешението може да се издаде въз основа на PAS, ако за увеличението на азотните отлагания се отпусне квота за отлагане. През първия период на прилагане на PAS (три години) може да се разпредели не повече от 60 % от нея. Релевантно е сравнението с отлаганията, за които преди това е било издадено разрешение и с данните за периода 2012—2014 г.

Б. По дело C-293/17

18. Преюдициалното запитване по дело C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment и Vereniging Leefmilieu, засяга четири земеделски стопанства, които имат разрешения, издадени в периода от 1989 г. до 2015 г., в които са посочени броят и видът на добитъка във всяко помещение, както и видът на помещенията със съответния им емисионен фактор. От издадените разрешения става ясно, че за всички тези стопанства е извършена оценка на въздействието само на емисиите от помещенията за отглеждане на животни върху азоточувствителните природни ресурси в териториите от „Натура 2000“.

19. В наредби на провинция Гелдерланд и на провинция Лимбург от изискването за разрешение се изключват обаче пашата на добитък и наторяването.

20. Преюдициалното запитване се основава на възражение на екологични сдружения срещу това изключение от изискването за разрешение. Те безуспешно искат да бъдат приложени изпълнителни мерки по отношение на пашата на добитък и наторяването на площи в четири съществуващи животновъдни стопанства в близост до териториите от „Натура 2000“ в провинции Гелдерланд и Лимбург. Срещу отказа исканията им да бъдат уважени те подават жалби по административен ред, които са отхвърлени с актове на администрациите на провинции Гелдерланд и Лимбург. Сега сдруженията обжалват тези решения.

21. Във връзка с това Raad van State отправя по дело C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment и Vereniging Leefmilieu, следните въпроси до Съда:

- „1) Може ли дейност, която не попада в обхвата на понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директива 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“?

¹¹ По информация на нидерландското правителство 1 mol азот съответства на 14 g ; така $0,05 \text{ mol}$ съответстват на $0,7 \text{ g}$.

- 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?
- 3а) 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 Директива 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?
- 4а) В това отношение от значение ли е обстоятелството, че изключението от изискването за разрешение е свързано с Programma Aanpak Stikstof 2015—2021 (Програмен подход за азотните отлагания за периода 2015—2021 г., наричан по-нататък „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 Programma Aanpak Stikstof 2015—2021 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?
- 5а) 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 Programma Aanpak Stikstof 2015—2021, 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 Programma Aanpak Stikstof 2015—2021 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., Briele 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?

- 7а) 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 Wet natuurbescherming (Закон за опазването на природата), 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?“.

В. По дело C-294/17

22. Дело C-294/17 се отнася до жалбите на екологичното сдружение Stichting Werkgroep Behoud de Peel срещу шест разрешения за различни земеделски стопанства в провинция Северен Брабант, които генерират азотни отлагания в частност в териториите Groote Peel (NL 3009012) и Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026) от „Натура 2000“. Целите на съхраняването на двете територии включват, наред с друго, и тресавища. Този естествен тип местообитание е чувствителен към азот.

23. Става въпрос за разрешения за създаване или разширяване на млекопроизводителни, свиневъдни и птицевъдни стопанства.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (правителство на провинция Северен Брабант) е издало посочените разрешения при прилагане на PAS и свързаната с него правна уредба. PAS се основава на оценка на въздействието по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, но за съответните разрешенията не е правена отделна оценка на въздействието.

25. За разширяването на стопанството College издава разрешение, тъй като генерираните от съответното стопанство азотни отлагания няма да се увеличат в сравнение с действително генерираните преди това отлагания. Като част от отлагането в почвата генерираните от съществуващи дейности азотни отлагания се считат за приемливи за целите на PAS. Това разрешение е издадено въз основа на извършената за PAS оценка на въздействието.

26. В останалите случаи College издава разрешения за стопански дейности, които водят до увеличаване на азотните отлагания в сравнение с действително генерираните или разрешени отлагания отпреди приемането на PAS. Някои стопанства генерират в двете защитени територии отлагания в зоната от 0,05 до 1 mol N/ha/година, докато други надвишават тези стойности. За тях College разпределя квота за отлагане.

27. По дело C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, Raad van State отправя към Съда следните 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 Programma Aanpak Stikstof 2015—2021 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?

- 3а) 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 Programma Aanpak Stikstof 2015—2021, 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 Programma Aanpak Stikstof 2015—2021 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?

- 5а) 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?“.

Г. Производство пред Съда на Европейския съюз

28. С определение на председателя на Съда от 19 юни 2017 г. делата C-293/17 и C-294/17 са съединени за целите на писмената и устната фаза и на произнасянето на решение.

29. Писмени становища са представили Coöperatie Mobilisation for the Environment съвместно с Vereniging Leefmilieu като страни по дело C-293/17, както и Stichting Werkgroep Behoud de Peel като страна по дело C-294/17, Кралство Нидерландия, Кралство Дания и Европейската комисия. В проведеното на 3 май 2018 г. съдебно заседание освен това взеха участие и College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland и College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, в качеството си на страни по главното производство.

IV. Правен анализ

30. Двете преюдициални запитвания повдигат редица въпроси по отношение на подхода към генерирани от селскостопански дейности азотни емисии, които могат да окажат устойчиво въздействие върху територии от „Натура 2000“. Уместно е те да не се разглеждат в реда, в който са зададени в преюдициалните запитвания и по поредния номер на делата.

31. По-скоро, първо, трябва да се разгледа „стандартният случай“, а именно разрешението за земеделско стопанство, чиито азотни отлагания в защитени територии на са подложени на отделна оценка на въздействието, а са оценени в съответствие с правилата на нидерландския програмен подход PAS. Дали този подход принципно е съвместим с член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, е предмет на втория преюдициален въпрос по дело C-294/17 (по този въпрос вж. раздел А).

32. След това, трябва да се разгледа доколко в рамките на PAS може да се вземат предвид очакваното намаляване на азотните емисии, специални мерки за намаляване на азотни емисии от други източници, както и мерки за възстановяването на защитени територии, по-специално когато те ще се предприемат в бъдеще (по този въпрос вж. раздел Б). Едва след това ще разгледам дали предвидените гранична стойност и праг за азотни отлагания са съвместими с член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията (по този въпрос вж. раздел В).

33. Конкретните въпроси по дело C-293/17, отнасящи се до пашата и наторяването, са предмет на следващия раздел (по този въпрос вж. раздел Г).

34. Накрая, в заключителен анализ ще изложа доколко, предвид останалите съображения, член 6 от Директивата за местообитанията допуска мерки като PAS (по този въпрос вж. раздел Д).

А. По въпрос 2 по дело C-294/17 — разрешение за проекти по PAS

35. С въпрос 2 по дело C-294/17 Raad van State иска да се установи дали член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията допуска мярка, генерираща азотни отлагания в защитена територия, да не бъде оценявана отделно по отношение на съвместимостта ѝ с постигането на целите за съхраняване на територията, а вместо това да бъде одобрена на основата на оценка на въздействието в рамките на програма, съгласно която определено общо количество допълнителни азотни отлагания в територията е съвместимо с целите на съхраняването.

36. По-долу ще изложа най-напред, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията не налага задължителна отделна оценка на планове и проекти, след което ще разгледам изискванията, които трябва да се поставят към обща оценка на въздействието в рамките на програмен подход.

1. Отделна оценка или обща оценка в рамките на програмен подход?

37. Член 6 от Директивата за местообитанията предвижда редица специфични задължения и процедури, които, както става ясно от член 2, параграф 2, имат за цел да запазят или възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Европейския съюз¹².

38. За тази цел в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията се предвижда процедура за проверка, която чрез предварителен контрол да гарантира, че планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или необходими за него, но които могат да окажат значително влияние върху нея, се одобряват само ако (действително) няма да окажат отрицателно влияние върху целостта на тази територия¹³.

39. Съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията такива планове или проекти се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия, когато въз основа на обективни данни не може да се изключи вероятността поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти те да могат да окажат значително влияние върху тази територия¹⁴. Тази проверка предполага предвид най-добрите научни достижения в тази област да се установят всички аспекти на плана или проекта, които могат да засегнат целите за опазване на тази територия¹⁵. Оценката трябва да бъде извършена именно с оглед на специфичните природни характеристики и условия на територията, до която се отнася подобен план или проект¹⁶.

40. Следователно концепцията на член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията е да се извършва отделна оценка на плановете и проектите.

41. Предмет на случаите по главните производства е възможното отрицателно влияние върху защитени територии вследствие на азотни отлагания. За този вид отлагания като цяло се приема, че вредните вещества се натрупват от множество различни източници¹⁷. Ето защо при предвидената в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията проверка принципно трябва да се вземат предвид отлаганията от всички различни източници на азот в дадена защитена територия. Проверката трябва по-специално да установи всички аспекти на плана или проекта, които поотделно или *във взаимодействие с други планове или проекти* могат да засегнат целите за опазване на тази територия¹⁸.

42. Без обща преоценка, каквото се извършва в рамките на PAS, при тази оценка на кумулативното въздействие би съществувала голяма вероятност от грешки. Винаги би съществувал риск някои източници да не бъдат взети предвид или те да бъдат съобразени в противоречие с оценката на други проекти. Този риск би бил особено голям при успоредно провеждане на отделни оценки.

12 Решения от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 31), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 106).

13 Решения от 7 септември 2004 г. Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 34), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 108).

14 Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 45), от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия (C-418/04, EU:C:2007:780, т. 238), от 26 май 2011 г., Комисия/Белгия (C-538/09, EU:C:2011:349, т. 53), и от 12 април 2018 г., People Over Wind и Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, т. 34).

15 Решения от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 51), от 26 април 2017 г., Комисия/Германия (Морбургр) (C-142/16, EU:C:2017:301, т. 57), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 112).

16 Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 49), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 112).

17 Balla, Müller-Pfannenstiel, Lüttmann & Uhl Eutrophierende Stickstoffeinträge als aktuelles Problem der FFH-Verträglichkeitsprüfung. — Natur und Recht 2010, 616 (617).

18 Решение от 26 април 2017 г., Комисия/Германия (Морбургр) (C-142/16, EU:C:2017:301, т. 57).

43. Ето защо общата оценка на всички азотни отлагания в съответната защитена територия не само е подходяща, но е дори необходима за оценката на въздействието на определени източници на азот от гледна точка на постигането на целите на съхраняването на територията.

44. Затова координирането на оценките на въздействието на възможни азотни отлагания в защитени територии посредством централен механизъм за планиране, който определя какво количество азот може да се отлага в отделните защитени територии, принципно следва да се оцени положително.

2. По изискванията към обща оценка в рамките на програмен подход за координиране на азотните отлагания

45. Обстоятелството, че цялостен механизъм за координиране е за предпочитане пред множество обособени отделни оценки, не означава обаче, че PAS изпълнява всички изисквания за подходяща оценка на въздействието по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

46. Както вече беше посочено, при необходимата съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията оценка на въздействието на планове и проекти върху територията следва, като се вземат предвид най-добрите научни достижения в тази област, да се установят всички аспекти на плана или проекта, които поотделно или във взаимодействие с други планове или проекти могат да засегнат целите за опазване на тази територия¹⁹.

47. Поради това извършената съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията оценка не може да съдържа пропуски и трябва да включва пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно въздействието на предвидените работи върху засегнатата защитена територия²⁰.

48. Същото следва да се отнася за проекти извън защитени територии, които може да окажат значително въздействие върху тях²¹.

а) Относно релевантните елементи на оценката

49. Изискванията, които тези критерии поставят към една обща оценка в рамките на програмен подход, са сериозни, още повече че трябва да се изключи всяко разумно съмнение в заключенията от научна гледна точка.

50. Първо, за проектите, които трябва да се координират, следва правилно да се определи колко азот освобождава всеки отделен проект и каква част от него достига до азоточувствителните местообитания в съответните защитени територии.

51. По-специално, за всяка площ в защитените територии, в които се намират защитени местообитания, също следва да се определи *максималното* количество отлаган азот вследствие на оценявания отделен проект. Колко точна трябва да е съответната мрежа на проверяваните пространства, тоест кои земи трябва да се оценяват поотделно, зависи от това доколко може да се различават отлаганията от площ на площ.

¹⁹ Вж. точка 39 по-горе.

²⁰ Решения от 11 април 2013 г., Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2013:220, т. 44), от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 50), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 114).

²¹ Решения от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-98/03, EU:C:2006:3, т. 45), и от 26 април 2017 г., Комисия/Германия (Морбург) (C-142/16, EU:C:2017:301, т. 29—31).

52. Същевременно се налага правилно да се определи общото азотно замърсяване на тези площи вследствие на съществуващи дейности. Поради това не е достатъчно проверката да се ограничи до определени сектори, например до селското стопанство. По-скоро следва да се вземат предвид всички източници на азот, например също и транспортът, промишлеността и частните домакинства.

53. И накрая, трябва да се вземат предвид и всички други фактори, които във взаимодействие с азотните отлагания може да имат неблагоприятно въздействие върху защитените територии.

54. Както Дания правилно уточни в съдебното заседание, при всичко това е възможно да се изходи от приблизителни стойности, тъй като оценката на въздействието по необходимост съставлява прогноза за последиците от съответните дейности в бъдеще.

55. Тези приблизителни стойности следва обаче да съответстват на чувствителността на засегнатите местообитания и видове, както и на действителния риск от отрицателно въздействие вследствие на отлагането на азот. Не би било достатъчно да се отразяват само най-общи средни стойности и да се пренебрегват местни и временни върхови стойности на замърсяване, ако тези върхови стойности от своя страна могат да окажат отрицателно въздействие върху постигането на целите на опазването на територията.

б) Относно общото количество на допустимите азотни отлагания

56. От особено значение за един цялостен механизъм за координиране обаче е да се определи общото количество на допустимите азотни отлагания в съответните защитени местообитания.

57. Планове или проекти могат да окажат значително отрицателно влияние върху защитена територия, когато крият риск да осуетят целите, свързани с опазването ѝ²². Липсата на отрицателно влияние върху целостта на територия в качеството ѝ на естествено местообитание по смисъла на член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията предполага територията да остане в благоприятно състояние на запазване. За това е необходимо трайно поддържане на съставните характеристики на съответната територия, свързани с наличието на тип естествено местообитание, целта за опазването на който обуславя включването на територията в списъка с територии от значение за Общността по смисъла на тази директива²³. За защитените видове това се прилага съответно.

58. Следователно при прилагането на член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията целта не може да е да се запази съществуващото ниво на замърсяване или да се остане под него. Отправната точка по-скоро трябва да са консервационните цели в съответната защитена територия, тоест опазването на защитените в територията типове местообитания и видове поне в състоянието им към момента на прилагане на член 6, параграфи 2 и 3.

59. Доколкото тези природни дадености не се намират в благоприятно състояние на запазване, задължението за опазване се отнася най-малкото до наличния потенциал в бъдеще да се създаде такова благоприятно състояние на запазване. Всъщност съгласно определението на благоприятно състояние на запазване в член 1, букви д) и и) от Директивата за местообитанията само такова състояние на запазване може да осигури дългосрочното

²² Решения от 11 април 2013 г., Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2013:220, т. 30), и от 15 май 2014 г., Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 20).

²³ Решения от 11 април 2013 г., Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2013:220, т. 39), и от 15 май 2014 г., Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 21), от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 47), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 116).

поддържане на съответните типове местообитания и видове. Равнище на замърсяване, което трайно възпрепятства постигането на благоприятно състояние на запазване, създава риск тези местообитания да бъдат изгубени. Следователно то би могло да окаже отрицателно въздействие върху цялата територия.

60. Ето защо, макар че посоченото от Raad van State обстоятелство, че общото количество на азотните отлагания намалява, трябва да се оцени положително, само по себе си то не е непременно достатъчно. Член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията по-скоро изисква равнището на замърсяване да се понижи до такава степен, че да се постигне трайно благоприятно състояние на запазване.

61. За тази цел е необходимо поне за всеки тип местообитание, а евентуално и за определени местообитания, които се намират в специфични условия, да се определи гранична стойност на допустимото общо замърсяване.

62. Във връзка с това изглежда трудно, ако не дори изключено, да се приемат стойности, които са по-високи от така наречените „критични натоварвания“ („critical loads“). С определянето на последните се цели да се посочат природонаучно обосновани гранични стойности на отрицателно влияние по отношение на растителни видове или друг вид природни дадености, при чието спазване и в дългосрочен план не се очакват значими вредни последици от отлагането на вредни вещества²⁴. За Нидерландия има установени от учените такива „критични натоварвания“ от азот за защитените съгласно Директивата за местообитанията типове местообитания²⁵.

63. Освен това вероятно е необходимо да се вземе предвид доколко отделните защитени местообитания са изложени по-продължително време на прекомерни азотни отлагания. От една страна, предвид такива отлагания би могло да се предположи, че състоянието на местообитанията е вече увредено, по-конкретно що се отнася до срещащите се в него растителните видове. От друга страна, там вероятно продължава да има натрупано от преди прекомерно замърсяване с азот, което първо трябва да бъде разградено или отстранено по друг начин, преди местообитанията да могат да се развиват в съответствие с консервационните цели в територията. Поради това може да се налага, докато бъдат отстранени наличните количества азот, да се допускат още по-малко допълнителни азотни отлагания, отколкото са предвидените стойности за „критични натоварвания“.

64. Компетентният национален съд ще трябва да провери дали в светлината на тези съображения „критичните натоварвания“ или други стойности са в такава степен научно потвърдени, че при тяхното спазване да се изключи от научна гледна точка всяко разумно съмнение, че целостта на въпросните територии няма да бъде засегната.

24 Съгласно Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) от 28 март 2013 г., A44 — Kammolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313U9A22.11.0, т. 61). Това съответства и на международно признатото научно определение по Nilsson, J. et Grennfelt, P. (1988) Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19–24 March, 1988. NORD miljørapport 1988:15. Copenhagen: NORD: „a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge“.

25 За Нидерландия Van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D. et Van Hinsberg, A. (2014) Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands. Alterra report 2488, Wageningen: Alterra.

65. Както става ясно от преюдициалното запитване по дело C-294/17, позоваването на прекомерно замърсяване на много защитени територии се основава на надвишаване на „критичните натоварвания“²⁶, тоест на годишни азотни отлагания, които са по-високи от „критичните натоварвания“. Очевидно обаче при разработването на PAS е било прието, че спазването на „критичните натоварвания“ е нереалистично и политически недостижимо²⁷. Вместо това целта на PAS се описва като постигането на равновесие между предимствата за природата и натоварването за обществото²⁸.

66. Ако това описание е вярно, PAS не е подходящ механизъм за одобряване на проекти по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Преценка на равновесието би трябвало да се извърши по-скоро по член 6, параграф 4. Преюдициалното запитване не дава обаче възможност на Съда да се произнесе окончателно по този въпрос.

3. Междинно заключение

67. Ето защо на въпрос 2 по дело C-294/17 следва да се отговори, че член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията допуска 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. Посочената оценка следва обаче да включва пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно въздействието на отлаганията. Това предполага за всеки отделен проект и за всяка площ в рамките на защитени територии, в които се намират защитени местообитания, да се гарантира общото разрешено количество на азотни отлагания в дългосрочен план да не застрашава опазването на защитените в територията типове местообитания и видове, както и потенциала да се постигне добро състояние на запазване.

Б. По въпроси 5—7а по дело C-293/17 и 3—5а по дело C-294/17 — съобразяване на мерки, които не са свързани с проекта

68. С поредица от въпроси по двете дела Raad van State иска да установи дали при проверката по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията може да бъдат взети предвид някои мерки и промени, които не са пряко свързани с конкретния план или проект, за който се извършва оценка на въздействието. Raad van State по-специално пита дали може да бъде взето предвид очаквано автономно намаляване на азотните отлагания (въпрос 6 по дело C-293/17 и въпрос 4 по дело C-294/17). По-конкретно, става въпрос, от една страна, за мерки, които намаляват азотни емисии от други източници, и от друга страна, за възстановителни мерки в чувствителни местообитания в рамките на защитените територии, които да освободят квота за нови азотни отлагания.

69. Във връзка с това Raad van State пита отделно дали тези мерки могат да бъдат взети предвид, когато са предприети по член 6, параграфи 1 и 2 от Директивата за местообитанията (въпроси 5 и 5а) по дело C-293/17, както и въпроси 3 и 3а по дело C-294/17), или като мярка за защита по смисъла на точка 28 от решение Briele²⁹ (въпроси 7 и 7а по дело C-293/17, както и въпроси 5 и 5а по дело C-294/17). Смятам обаче, че това разграничаване не е целесъобразно. Ако даден проект бъде разрешен по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, не

²⁶ Точка 6.1 от преюдициалното запитване по дело C-294/17.

²⁷ De Heer, M., Roozen, F. et Maas R. The integrated approach to nitrogen in the Netherlands: A preliminary review from a societal, scientific, juridical and practical perspective. — Journal for Nature Conservation 35 (2017), 101 (106).

²⁸ Пак там, стр. 107.

²⁹ Решение от 15 май 2014 г., Briele и др. (C-521/12, EU:C:2014:330).

би било разумно успоредно с това да се прилага член 6, параграф 2³⁰. Тъй като мерките по член 6, параграф 1 са непосредствено свързани с управлението на територията или са необходими за него, те следователно не са предмет на проверката по член 6, параграф 3. Независимо от правната квалификация на въпросните мерки по-скоро трябва да е решаващо дали те позволяват да се направи констатацията, че допълнителни азотни отлагания няма да окажат вредно въздействие върху цялата територия.

70. Ето защо първо ще изложа правните основания за съобразяването на мерки, които не са свързани с проекта (по този въпрос в точка 1), и след това отделно ще разгледам намаляването на азотни отлагания от други източници (по този въпрос в точка 2), както и възстановителните мерки в защитените територии (по този въпрос в точка 3) и съобразяването на бъдещи промени, включително на очакваното намаляване на азотни емисии (по този въпрос в точка 4).

1. По правните основания

71. Съдът на Европейския съюз е постановил, че при проверката по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията компетентният национален орган трябва да държи сметка за включените в проекта мерки за защита, насочени към *избягване или намаляване* на евентуалното пряко вредоносно въздействие за територията, така че да се увери, че той няма да засегне целостта на територията³¹.

72. За разлика от това предвидените в даден проект мерки за защита, които целят *да компенсират* отрицателните му последици върху територия по „Натура 2000“, не могат да бъдат взети предвид при оценката на въздействието на проекта, предвидена в член 6, параграф 3³².

73. Мерки, които не са насочени нито към избягване, нито към намаляване на генерираното от проекта значително вредоносно въздействие върху този тип местообитание, а целят по-късно да бъдат компенсирани, всъщност не са мерки за защита, които да гарантират, че проектът няма да засегне целостта на територията по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията³³.

74. Това разграничаване между мерки за намаляване на вредите, които могат да бъдат предприети в рамките на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, и компенсаторни мерки, за които това не се отнася, съответства на установения в член 191, параграф 2 ДФЕС принцип на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда³⁴. Тази цел, както и принципът на предпазните мерки са в основата на политиката на Съюза в областта на околната среда, а следователно и в основата на Директивата за местообитанията. Това е намерило особено ясен израз в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, тъй като оценката на въздействието е насочена към идентифицирането и предотвратяването на възможно отрицателно влияние, което би могъл да откаже подложеният на проверка проект или план. Следователно проектът е подложен на проверка като възможен източник на отрицателно въздействие върху околната среда.

30 Решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 35).

31 Решения от 15 май 2014 г., Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 28), и от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 54).

32 Решения от 15 май 2014 г., Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 29), и от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 48).

33 Решение на Съда от 15 май 2014 г., Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 31).

34 Вж. заключението на генералния адвокат Танчев по дело Grace и Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, т. 76).

75. За разлика от това член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията не предвижда възможност за компенсиране на оказаното от план или проект отрицателно въздействие върху защитени територии³⁵. Такова компенсиране очевидно би било несъвместимо и с принципа на приоритетно отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда.

76. Освен това Съдът с основание отбелязва трудностите да се прецени с необходимата сигурност полезното действие на бъдещи компенсаторни мерки³⁶ и опасността да бъде заобиколен член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията, в който изрично са предвидени компенсаторни мерки под формата на мерки за осигуряване на кохерентност на „Натура 2000“, като те обаче са обвързани с допълнителни изисквания³⁷.

77. Действително Дания правилно посочва, че оценката на въздействието трябва да е пълна. Дори само по тази причина при оценката, разбира се, трябва да се държи сметка и за всички фактори, които не са непосредствено свързани с проекта, но могат да окажат влияние върху последиците от проекта в защитената територия. Не без основание член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията се отнася до планове или проекти, които *поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти* могат да окажат значително влияние върху защитена територия.

78. При прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията има обаче една съществена разлика между мерките, които се предприемат при проверявания източник на отрицателното влияние, и другите мерки. Ако вследствие на намаляването на вредите оказваното от проверявания проект отрицателно въздействие отпадне или стане незначително, компетентните органи може да издадат разрешение за проекта по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. За разлика от това други мерки, които не действат при проверявания източник, не повлияват оказваното от проекта отрицателно въздействие. По-конкретно положителният ефект от тези други мерки не може просто да се приспадне от оказаното от проверявания проект отрицателно въздействие.

79. Подобни мерки може да направят проект по смисъла на член 6, параграф 3 възможен само ако до такава степен намаляват общото замърсяване на защитената територия, съответно нейната чувствителност спрямо отрицателни въздействия, че оказваното от проекта отрицателно въздействие не засяга неблагоприятно целостта на територията. Когато общото отрицателно влияние действително намалява, но въпреки това са засегнати неблагоприятно съответните защитени територии, член 6, параграф 3 във всеки случай не допуска допълнителни сходни отрицателни въздействия.

80. Примерът с азотните отлагания пояснява следното: не е достатъчно те да бъдат намалени с определено количество, например с 1 kg N/ha/година, за да бъдат разрешени допълнителни отлагания в същия обем, доколкото защитеното местообитание като цяло все още е прекомерно замърсено с азот. Допълнителни отлагания може да бъдат разрешени само ако общото замърсяване, включващо и тях, е толкова малко, че не оказва отрицателно въздействие върху цялата територия.

81. Освен това следва да се припомни, че независимо от издаването на разрешение за нов проект по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията държавите членки са задължени да предприемат необходимите мерки за отстраняване на съществуващи отрицателни въздействия върху защитени територии като например прекомерни азотни отлагания³⁸.

35 Вж. решение от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 57).

36 Решение на Съда от 15 май 2014 г., Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 32).

37 Решение от 15 май 2014 г., Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 33 и сл.).

38 Решения от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, т. 126 и 142), и от 14 януари 2016 г., Grüne Liga Sachsen и др. (C-399/14, EU:C:2016:10, т. 41—43).

2. По посочените в преюдициалното запитване „мерки при източника“

82. От преюдициалните запитвания става ясно, че въпрос 5 по дело C-293/17 и въпрос 3 по дело C-294/17 се отнасят до мерки, предприети при източника, като например такива, които намаляват азотните емисии от помещения за отглеждане на животни в други стопанства. По правило при промени или разширения на земеделски стопанства трябва да се спазват съответни изисквания.

83. В случаите по главните производства тези източници обаче не са предмет на проверката по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, а са *други* източници. Намалявания на емисиите от тези други азотни източници нито възпрепятстват отлаганията с произход от съответното проверявано стопанство, нито ги намаляват. Поради това при издаването на разрешение за земеделско стопанство по член 6, параграф 3 те не могат да се приспадат безпроблемно дори частично от азотните емисии на това стопанство.

84. Само ако вследствие на подобни мерки при други източници азотните отлагания в засегнатата защитена територия спаднат дотолкова под определените за съответните местообитания стойности, че да възникне достатъчна квота за допълнителни азотни отлагания, тоест общото замърсяване да съответства на описания по-горе стандарт³⁹, тези допълнителни отлагания може да бъдат разрешени съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

3. По мерките в защитените територии

85. Посочените от Raad van State във въпрос 7 по дело C-293/17 и във въпрос 5 по дело C-294/17 мерки в защитените територии също не могат да бъдат признати като мерки за защита, интегрирани с цел намаляване на вредите.

86. Действително Raad van State съобщава, че съгласно националната съдебна практика възстановителните мерки в защитените територии, които се предприемат специално за целите на изпълнението на план или проект и в допълнение към съществуващото управление, се приемат за намаляващи вредите мерки, когато са насочени към избягване или намаляване на локалните последици за защитените местообитания, върху които планът или проектът би имал отрицателно влияние, ако мярката не бъде предприета. И в този случай според Raad van State става въпрос за смекчаване на преките последици от проекта⁴⁰.

87. Мерките в защитените територии обаче също не действат при извора на подлежащите на проверка азотни отлагания, а там, където те настъпват. Освен това те нямат за цел да предотвратят отлаганията на проверявания проект, а в най-добрия случай могат да ги отстранят впоследствие. По правило обаче те не включват конкретно азотните отлагания, свързани със съответния проект, а всякакви отлагания от най-различни източници.

88. Противно на становището на Raad van State, решение Moorborg не води до друг извод. По това дело Съдът разглежда дали един рибен проход може да бъде взет предвид, за да се констатира, че смъртта на риби, причинена от механизма за охлаждане на една централа, не засяга целостта на територията⁴¹. Тази хипотеза се основава на разбирането, че действително,

³⁹ Вж. точка 56 и сл. по-горе.

⁴⁰ Точки 10.16. и 10.35. от преюдициалното запитване по дело C-294/17.

⁴¹ Решение от 26 април 2017 г., Комисия/Германия (C-142/16, EU:C:2017:301, т. 38).

от една страна, вследствие на загубата на риба при централата по-малко риби достигат до защитените територии за размножаване, но че този недостатък, от друга страна, най-малкото е компенсиран с рибния проход, тъй като вследствие на тази мярка повече риби могат да достигнат до териториите.

89. В този случай Съдът не посочи дали тази компенсация може да се признае за намаляваща вредите мярка, а само констатира, че при издаването на разрешение за централата осигуряването от рибния проход предимства още не са били налице, както и че не е могло да бъдат доказани. По този начин Съдът само установи, че при издаването на разрешение е нарушен член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, без да се налага в заключение да установява дали при прилагането на тази разпоредба изобщо може да се вземе предвид една такава мярка.

90. Нидерландия обаче твърди, че поради подобни мерки в защитените територии може да се отлага повече азот, без да се засегнат защитените местообитания. Действително изглежда съществуват мерки с такова действие. В този смисъл се споменават честото косене с отстраняване на окосената трева, изгаряне на растителността, преовлажняването на тресавища и отстраняването на почви с високо азотно замърсяване⁴². Конкретната преценка на съответно избраните мерки, включително на евентуалните им недостатъци⁴³, следва да се направи от националните юрисдикции.

91. В случай че при преценката се окаже, че посредством такива мерки действително се създава квота за допълнителни азотни отлагания, т.е. по този начин границата на замърсяване се увеличава, така че общото замърсяване остава под нея, същата би могла да бъде предоставена за нови планове и проекти.

4. Относно бъдещите промени

92. Общото между всички разгледани дотук несвързани с проекта мерки е обстоятелството, че тяхното въздействие все още не е установено, а често пъти се очаква едва в бъдеще. Във връзка с това Raad van State пита с въпроси 5а и 7а по дело C-293/17, както и с въпроси 3а и 5а по дело C-294/17 доколко този времеви елемент е от значение за преценката на тези мерки, както и дали обстоятелството, че се провежда мониторинг с възможност за адаптация на мерките, позволява да се вземат предвид бъдещи промени. С въпрос 6 по дело C-293/17 и въпрос 4 по дело C-294/14 се засяга същата проблематика по отношение на съобразяването на очакваното общо намаляване на азотните емисии.

93. Следователно трябва да се изясни дали е възможно да се издават разрешения за проекти въз основа на допускането, че мерки, които се провеждат при източника и в териториите в рамките на PAS, както и намаляването на азотни емисии по други причини, в бъдеще ще освободят квота за допълнителни азотни отлагания, макар това още да не е установено със сигурност.

⁴² Jones, L. et al. Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats? — Biological Conservation, vol. 212, part B, 2017, 464—475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (цитирано по <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

⁴³ Jones et al., посочено в бележка под линия 42.

94. Липсата на основателно съмнение от научна гледна точка обаче относно отсъствието на вредоносни последици за целостта на съответната зона трябва да бъде установена именно към датата на приемане на решението, с което се разрешава осъществяването на проекта⁴⁴. Съвсем естествено е тази пречка да бъде особено трудно преодоляна при бъдещи мерки и промени — както що се отнася до полезното действие на мерките, така и по отношение на сигурността дали мерките и промените изобщо ще се състоят.

95. Тази неизбежна несигурност е една от причините, поради които при проверката по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията Съдът отказва да вземе предвид положителния ефект от нови местообитания, които тепърва трябва да бъдат изградени⁴⁵. Той прие, че мониторинг, както и възможността за адаптиране също не са достатъчни в това отношение⁴⁶.

96. По-отношение на PAS не би могло да се стигне до по-различен извод.

97. На пръв поглед може да изглежда, че този извод противоречи на прогнозното естество на оценката на въздействието по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията⁴⁷. Проверката на бъдещото въздействие на план или проект безусловно обаче може да се сведе само до прогноза. За разлика от това не е необходимо да се поема рискът от несигурността на прогнози, ако независимо от проекта се предприемат мерки, за да се създадат предпоставки вредоносното въздействие на проекта да не засегне целостта на територията.

5. Междинно заключение

98. Следователно на въпроси 5—7а по дело C-293/17, както и на въпроси 3—5а по дело C-294/17 следва да се отговори, че:

- мерки за намаляване на азотните отлагания от други източници,
- възстановителни мерки за укрепване на азоточувствителни типове местообитания в засегнатите територии и
- автономното намаляване на азотни емисии

могат да обосноват съответствието на допълнителни азотни отлагания в защитени територии с член 6 от Директивата за местообитанията само ако към момента на издаването на разрешението вече окончателно е установено, че общото замърсяване на територията с азотни отлагания остава под прага за отрицателно въздействие върху цялата територия. За разлика от това, ако отлаганията като цяло действително намаляват, но съответните площи въпреки това са замърсени с твърде голямо количество азот, не е налице достатъчно условие за одобряването на допълнителни азотни отлагания. При вземането на решение относно одобряването на допълнителни азотни отлагания не следва да се вземат предвид само прогнози за бъдещото въздействие на посочените мерки и за очакваното намаляване на азотните емисии.

44 Решения от 26 октомври 2006 г., Комисия/Португалия (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, т. 24), от 26 април 2017 г., Комисия/Германия (Морбург) (C-142/16, EU:C:2017:301, т. 42), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 120).

45 Решения от 15 май 2014 г., Briels и др. (C-521/12, EU:C:2014:330, т. 32), и от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 56).

46 Решение от 26 април 2017 г., Комисия/Германия (Морбург) (C-142/16, EU:C:2017:301, т. 37—45). Вж. също решение от 21 юли 2016 г., Orleans и др. (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 27).

47 Вж. точка 54 по-горе.

В. По въпрос 1 по дело C-294/17 — праг и гранична стойност за азотни отлагания

99. Въпрос 1 по дело C-294/17 цели да се изясни дали член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията допуска законодателна уредба, съгласно която отделни проекти 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?

100. Директивата за местообитанията, за разлика например от член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС, не съдържа изрични разпоредби относно изискването за разрешение за определени дейности.

101. По-специално член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията не съдържа условие да се изисква разрешение за определени дейности. Макар изискването на разрешение да изглежда подходящо за постигането на целите на тази разпоредба по отношение на въздействието на съответните дейности върху защитени територии, държавите членки имат право на преценка⁴⁸ да изберат и други методи.

102. Процедурата за ex ante проверка по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията предполага обаче издаването на такова разрешение, тъй като тя се извършва с оглед на одобряването на въпросния проект или план от страна на органите. Следователно член 6, параграф 3 допуска отказ от процедура за издаване на разрешение само ако е установено, че за въпросните дейности не е необходима проверка.

103. Както вече беше посочено, оценка на въздействието не е необходима, когато въз основа на обективни данни може да се изключи вероятността даден план или проект отделно или във взаимодействие с други планове или проекти да окаже значително въздействие върху защитени територии⁴⁹. За разлика от това не е допустимо да се избегне изготвянето на оценка за някои категории проекти въз основа на критерии, които не гарантират по подходящ начин, че въпросните проекти не заплашват да засегнат съществено защитените територии⁵⁰. Както и при одобряването на проверявани планове и проекти, критерий за тази преценка може да бъде само липсата на разумно съмнение от научна гледна точка.

104. При тези обстоятелства член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията допуска да се определи праг или гранична стойност, под които не се предвижда необходимост от издаване на разрешение, което определяне на свой ред би било условие за извършването на оценка на въздействието само ако въз основа на обективни данни може да се изключи азотни отлагания под тези стойности да засегнат защитени територии по съществен начин, поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти⁵¹.

48 Решение от 14 януари 2016 г., Grüne Liga Sachsen и др. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, т. 40).

49 Вж. посочената съдебна практика в бележка под линия 14, както и решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-98/03, EU:C:2006:3, т. 40).

50 Решения от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-98/03, EU:C:2006:3, т. 41), и от 26 май 2011 г., Комисия/Белгия (C-538/09, EU:C:2011:349, т. 41).

51 Решения от 4 март 2010 г., Комисия/Франция (C-241/08, EU:C:2010:114, т. 32), и от 26 май 2011 г., Комисия/Белгия (C-538/09, EU:C:2011:349, т. 52).

105. PAS освобождава от изискването за разрешение проекти, които генерират азотни отлагания в защитени територии под прага от 0,05 mol N/ha/година или под граничната стойност между 0,05 и 1 mol N/ha/година. Може да се предположи, че тези стойности са в достатъчна степен научно обосновани, така че да е изключено всяко разумно съмнение от научна гледна точка за това, че допълнителни азотни отлагания в този обем няма да засегнат по съществен начин защитени територии.,

106. На пръв поглед това предположение се подкрепя от обстоятелството, че тези стойности представляват само малка част от „критичните натоварвания“ на особено чувствителните към азот местообитания: 0,017 % и 0,23 % от границата на замърсяване от 6 kg N/ha/година за олиготрофни води, съдържащи минимални количества минерали на пясъчни равнини (*Littorelletalia uniflorae*) (код 3110 от „Натура 2000“), както и 0,01 % и 0,2 % от границата на замърсяване от 7 kg N/ha/година за активни преовлажнени тресавища (код 7110 от Натура 2000)⁵².,

107. Освен това член 2, параграф 3 от нидерландската *Besluit grenswaarden programmatische aanpak* (Наредба за граничните стойности във връзка с програмния подход) предвижда дори автоматично намаляване на граничната стойност от 0,05—1 mol N/ha/година на 0,05 mol N/ha/година, когато за засегнатите азоточувствителни площи са на разположение само още 5 % от квотата за отлагане. Тази разпоредба е предвидена, за да се избегне рискът от натрупване на азотни отлагания, генерирани от множество отделни незначителни източници — така наречената „смърт поради многократно порязване“⁵³.

108. За разлика от това германският *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд) е значително по-щедър при определянето на този *de minimis* праг за азотни отлагания. Според тази юрисдикция е постигнат научно-експертен консенсус, че при много високо съществуващо замърсяване на засегнатите местообитания допълнителни замърсявания, които не надвишават 3 % от „критичното натоварване“, не могат да доведат до значителни промени в съществуващото състояние или в значителна степен да ограничат възстановяването на благоприятно състояние⁵⁴. В случая не е необходимо да се разглежда дали тази констатация на германската юрисдикция е в съответствие с член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Тя обаче е още една индикация за това, че във всеки случай значително по-ниските праг и гранична стойност в Нидерландия може да са научно обосновани.

109. Независимо от тези индикации компетентният национален съд трябва обаче да провери дали действително е доказано с достатъчна сигурност, че неблагоприятното въздействие под прага и граничната стойност в Нидерландия е незначително.

110. При тези обстоятелства на въпрос 1 по дело C-294/17 следва да се отговори, че член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата местообитанията допуска 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, когато въз основа на обективни данни няма разумно съмнение от научна гледна точка за това, че тези азотни отлагания във въпросната защитена територия няма да я засегнат по съществен начин.

⁵² Стойностите на „критичните натоварвания“ са почерпени от Dobben и др., вж. бележка под линия 25.

⁵³ Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2012:743, т. 67).

⁵⁴ Решение на *Bundesverwaltungsgericht* от 14 април 2010 г., *Hessisch Lichtenau II* (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.08.0, т. 94).

Г. По въпроси 1—4а и 8 по дело C-293/17 — задължение за оценка на въздействието на пашата и наторяването

111. Дело C-293/17 засяга две селскостопански дейности, които генерират азотни отлагания, а именно пашата на добитък и наторяването на обработваеми земи. Въпросите 1—4а целят да бъде изяснено дали за тези дейности е необходима оценка на въздействието по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Raad van State иска първо да се установи дали тези дейности представляват проекти по смисъла на член 6, параграф 3, първо изречение (по този въпрос вж. точка 1), а след това — дали те заедно със съответното земеделско стопанство могат да съставляват един-единствено цялостен проект, който в много случаи е бил предмет на обща оценка на въздействието, преди член 6, параграф 3 да започне да се прилага (по този въпрос вж. точка 2). По отношение на новите дейности в областта на наторяването и пашата, които са въведени в хода на прилагането на член 6, параграф 3, Raad van State пита дали е допустимо да не се извършва отделно одобряване, по съображение че е извършена оценка на въздействието, която е показала, че средно погледнато, увеличаването на азотните отлагания от тези дейности може да се смята за изключено (по този въпрос вж. точка 3). С оглед на евентуалната приложимост на член 6, параграф 2 по отношение на наторяването и пашата Raad van State пита освен това дали тази разпоредба е транспонирана в достатъчна степен в нидерландското право (по този въпрос вж. точка 4).

1. По определянето като проект

112. Първо ще разгледам въпрос 1 по дело C-293/17, а именно дали наторяването и пашата на млекодайни животни може да се приемат за проекти.

113. Съгласно член 6, параграф 3, трето изречение от Директивата за местообитанията проекти, които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително въздействие върху защитена територия, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия.

а) По понятието за „проект“

114. Директивата за местообитанията действително не дава определение за понятието „проект“. Съдът обаче се е произнесъл, че определението за „проект“, съдържащо се в член 1, параграф 2, второ тире от Директивата за ОВОС, е релевантно за определянето на понятието „план“ или „проект“ по смисъла на Директивата за местообитанията, която също като Директивата за ОВОС има за цел да не се допусне одобряването на дейности, които биха могли да засегнат околната среда, без да се извърши преди това оценка на въздействието върху околната среда⁵⁵.

115. Разбирам тази констатация в смисъл, че във всеки случай проекти по смисъла на това определение представляват и проекти по член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията. Смятам обаче, че с това понятието за „проект“ в Директивата за местообитанията не е окончателно определено⁵⁶.

⁵⁵ Решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 26). Вж. също решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 38—40).

⁵⁶ Вж. още заключението ми по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, т. 31).

116. Така например Съдът също е посочил, че е недопустимо да се избегне изготвянето на оценка за някои категории проекти въз основа на критерии, които не гарантират по подходящ начин, че въпросните проекти не заплашват да засегнат съществено защитените територии⁵⁷. При последващото разглеждане на различните изключения той не е анализирал конкретно дали става въпрос за проекти по смисъла на член 1, параграф 2 от Директивата за ОВОС. По-скоро възможността да бъдат съществено засегнати защитени територии, е приета като достатъчно основание, за да се отхвърли прилагането на изключенията по отношение на въпросните дейности⁵⁸.

117. Следователно за разлика от разбирането на Raad van State определението за проект в член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС не определя окончателно понятието за „проект“ съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията. Решаващо е по-скоро обстоятелството дали съответната дейност може да окаже значително въздействие върху защитена територия. При наторяването и пашата това не може да се изключи, тъй като генерираните при тези дейности азотни отлагания могат да засегнат много защитени типове местообитания.

118. В настоящия случай обаче не е необходимо да се излезе отвъд границите на определението за проект съгласно Директивата за ОВОС. В член 1, параграф 2, буква а) понятието „проект“ е определено по-специално като „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ (първо тире), както и като „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми“ (второ тире). Както Съдът е приел, с понятието „проект“ се обозначават работи или намеса, променящи или променяща физическото състояние на обекта⁵⁹. Както наторяването, така и пашата отговарят на тези изисквания.

б) По наторяването

119. Raad van State действително застъпва становището, че разпръскването на тор не може да се разглежда като проект, поне когато той се разпръсква върху почвата. Само когато торът се заорава в почвата според Raad van State е налице физическа намеса в почвата, каквото е условието в член 1, параграф 2, второ тире.

120. На това становище обаче Комисията основателно противопоставя, че наторяването променя качествата на почвата независимо от приложения метод. По самото си естество то е предназначено да обогати почвата с хранителни вещества. Обстоятелството дали това става, след като земеделецът обработи почвата с уреди или след като торът, например когато е течен, се просмуква в почвата, не може да обоснове различно третиране. В крайна сметка при наторяването би могло да се приеме, че е налице почти обратното на добива на полезни изкопаеми, а именно обогатяване на почвата.

121. В заключение тази промяна на почвата чрез наторяване е напълно сходна с лова на миди, тоест с пресяването на повърхностния слой на морското дъно, което Съдът вече е признал за „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС и член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията⁶⁰.

122. Следователно наторяването е проект, за който може да е необходима ex ante проверка съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

⁵⁷ Решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-98/03, EU:C:2006:3, т. 41). Вж. също решение от 26 май 2011 г., Комисия/Белгия (C-538/09, EU:C:2011:349, т. 41).

⁵⁸ Решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-98/03, EU:C:2006:3, т. 42—44).

⁵⁹ Решения от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 20, 24 и 38), и от 19 април 2012 г., Pro-Braine и др. (C-121/11, EU:C:2012:225, т. 32).

⁶⁰ Решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 24—27).

в) По пашата

123. Пашата на добитък като такава е по-трудно да се подведе под определението за проект в член 1, параграф 2, буква а), второ тире от Директивата за ОВОС. Ако дейността да се държи добитък на определена площ, се приеме за „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта“ и по този начин бъде изравнена с изрично посочения пример за добив на полезни изкопаеми, същото качество би следвало да се придаде и на отглеждането на полски култури. Всъщност както пашата, така и отглеждането на полски култури имат за цел икономическото използване на съдържащите се в почвата хранителни вещества. В това обаче също би могло да се съгледа добив на полезни изкопаеми.

124. Все пак тази стъпка не е необходима, тъй като устройването на пасище съответства на „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква б), първо тире от Директивата за ОВОС. По правило пасището се огражда, за да не може добитъкът за излиза от него. Това създаване на ограждение представлява проект⁶¹. При проверката на ограждението обаче следва да се вземе предвид неговата цел, а именно пашата.

125. Ако Съдът обаче не признае нито пашата, нито устройването на пасище за проект по смисъла на Директивата за ОВОС, пашата би следвало да се разглежда най-малкото като дейност, която по смисъла на по-широкото понятие за проект съгласно Директивата за местообитанията може да окаже значително влияние върху защитена територия. Тя може не само да генерира азотни отлагания, но и оказва влияние най-малкото върху растителността. Дали тези въздействия могат да окажат значително влияние върху защитена територия, например под формата на прекомерна експлоатация на земята за паша, зависи както от обема и мястото на пашата, така и от специфичните цели на съхраняването на територията.

126. При тези обстоятелства може да е необходимо съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията да се провери дали пашата на добитък е съвместима с целите на съхраняването на засегнатите територии.

г) Междинно заключение

127. Следователно на въпрос 1 по дело C-293/17 следва да се отговори, че наторяването на определени площи или използването им за паша представляват проект по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

2. По интегрирането в цялостен проект

128. Целта на въпрос 2 по дело C-293/17 е да се изясни как следва да се прецени наторяването, при положение че то е било извършвано редовно, преди член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията да започне да се прилага, и продължава да се извършва и към настоящия момент. Raad van State по-специално иска да се установи дали наторяването може да е част от един-единствено всеобхватен проект, а именно на едно земеделско стопанство, и на това основание да е включено в разрешението на това стопанство.

⁶¹ Вж. решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 47).

а) По концепцията за един-единствен проект

129. Също както Директивата за местообитанията не дава определение за понятието „проект“, тя не урежда и кои дейности може да бъдат обединени в един-единствен проект. Що се отнася до прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията към конкретни проекти, този въпрос не е и от практическо значение. Всъщност, независимо от това какви отделни мерки са включени в даден проект, по отношение на целите на съхраняване на засегнатите защитени територии трябва да се оценят всички специфични въздействия на този пакет от мерки.

130. Въпросът засяга по-скоро прилагането във времето на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Ако за даден проект е било издадено разрешение, преди тази разпоредба да започне да се прилага, по-нататъшното развитие на този проект не може да зависи от съблюдаването на тази разпоредба, а от това на член 6, параграф 2⁶², който само при определени обстоятелства изисква проверка за съвместимостта с целите на съхраняване на защитени територии⁶³. Ако обаче всяко наторяване на земеделски площи или дори само наторяването, което се извършва за една година, е отделен проект, то по принцип наторяването трябва да бъде подложено на съответна нова проверка.

131. В решение Stadt Papenburg Съдът призна възможността да става въпрос за една-единствена дейност в сходно положение. В това решение става въпрос за повтаряеми драгажни работи по коритото на река, за да се поддържа определена дълбочина на фарватера. Предвид естеството им и условията, при които се извършват тези работи, и по-специално предвид общата им цел, те могат да се приемат за една-единствена дейност или за един и същ проект⁶⁴. Друга индикация за включването в един и същ проект, която обаче Съдът не е изтъкнал, е обстоятелството, че преди да започне да се прилага член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, за редовните дейности се е издавало едно-единствено разрешение⁶⁵.

132. Редовното наторяване на земеделски площи също има обща, единна цел, а именно отглеждането на полски култури в рамките на земеделско стопанство. Освен това следва да се приеме, че наторяването е било разрешено най-малкото откакто стопанството е започнало дейността си.

133. Следователно подобно стопанство следва да се счита за една-единствена мярка, като включва наторяването на принадлежащите му площи.

134. Подобен извод изглежда логичен и когато наторяването се разглежда от гледна точка на прилагането във времето на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Ако за всяко отделно наторяване на земеделски площи или дори само всяка година се извършва проверка по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, разходите най-вероятно не биха съответствали на евентуалните ползи за защитата на територията. По правило би трябвало да е достатъчно въздействието на повтарящото се в сходна форма наторяване на определени площи да се оцени веднъж по подходящ начин с оглед на целите на опазването на засегнатите територии.

62 Решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 49).

63 Решение от 14 януари 2016 г., Grüne Liga Sachsen и др. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, т. 44).

64 Решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 47).

65 Решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 11).

б) По промяната на практиката на наторяване

135. Трудности обаче може да се породят, ако наторяването се промени. Поради това Raad van State пита дали следва да се приеме, че става въпрос за една-единствена дейност, когато невинаги се наторяват едни и същи земи, в едни и същи количества и по едни и същи техники. Освен това той пита дали за този въпрос е от значение обстоятелството, че азотните отлагания в резултат от разпръскването на тор не са се увеличавали, след като член 6, параграф 3 от Директива за местообитанията започва да се прилага.

136. Тъй като става въпрос за понятието „проект“ в рамките на прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, на тези въпроси следва да се отговори с оглед на целта на тази разпоредба. Тя включва принципа на предпазните мерки и позволява ефикасно да се предотврати дължащо се на планове или проекти отрицателното влияние върху целостта на защитените територии⁶⁶. Ето защо решаващо трябва да е обстоятелството дали чрез промяната на практиката на наторяване се създава *допълнителен* риск от значително влияние върху защитените територии.

137. Ако предизвиканият от наторяването риск от отрицателно влияние продължава да се движи в съществуващата преди това рамка, следва да се приеме, че проектът земеделско стопанство не се е променил. Ако обаче рискът от отрицателно влияние се повиши в резултат например на прекомерно наторяване, промяна в техниките или методите на наторяване или наторяване в други земи, може да се очакват допълнителни азотни отлагания в защитените местообитания, поради което наторяването не може да се признае за част от първоначално одобрения проект.

138. По този начин обстоятелството дали чрез разпръскването на тор азотните отлагания не са се увеличили, е от значение само ако е установено, че в засегнатите защитени местообитания азотните отлагания не са се увеличили. Обща промяна в смисъл, че като цяло наторяването не е повишило азотните отлагания, всъщност не изключва в определени защитени местообитания да има по-голямо замърсяване.

139. В допълнение следва да се отбележи, че по отношение на пашата важат същите съображения, както при наторяването на земеделски площи.

в) Междинно заключение

140. При тези обстоятелства на въпрос 2 по дело C-293/17 следва да се отговори, че наторяване, което е било извършвано редовно, преди член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията да започне да се прилага, и продължава да се извършва и към настоящия момент по отношение на дадена защитена територия, може да съставлява един-единствен проект с дадено земеделско стопанство. За разлика от това промени в техниките на наторяването следва да се приемат за нов проект, ако предизвикват *допълнителен* риск от значително влияние върху защитени територии.

⁶⁶ Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т.58), и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 118).

3. По освобождаването от изискването за разрешение

141. Въпроси 3 и 3а по дело C-293/17 целят да бъде изяснено дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията допуска пашата и наторяването да бъдат освободени от изискването за отделно одобряване по законов път. От това освобождаване неминуемо следва, че тези дейности също не се подлагат на отделна проверка за оценка на въздействието им върху целите за съхраняване на защитени територии.

142. За това освобождаване Нидерландия се позовава на абстрактна оценка на въздействието на последиците от наторяването и пашата. С въпроси 4 и 4а Raad van State иска да установи дали тази оценка на въздействието отговаря на изискванията по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Според преюдициалното запитване при оценката са взети предвид действителният и очакваният обхват, както и интензитетът на тези дейности и се е стигнало до извода, че средно погледнато, те не водят до увеличаване на азотните отлагания. Освен това освобождаването било подсигурано с мониторинг на промените в отлаганията, който при необходимост водел до адаптиране на разрешените отлагания.

143. Макар на пръв поглед това да е с сходно с принципно допустимото прилагане на PAS спрямо други дейности, което дори следва да се оцени положително⁶⁷, в случая има съществена разлика: при другите дейности все още се идентифицират отделните въздействия върху защитени територии. При наторяването и пашата обаче поначало се допуска, че са изключени съществени отрицателни въздействия.

144. Тъй като пашата и наторяването следва да се приемат за проекти, освобождаване от изискването за разрешение, което изключва отделната проверка, не би отговаряло на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, ако за тези дейности е необходима оценка на въздействието. Такава оценка може да не бъде извършвана само ако въз основа на обективни данни може да се изключи, че пашата или наторяването биха могли да окажат значително влияние върху защитени територии, поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти⁶⁸.

145. Действителният и очакваният обхват, както и интензитетът на тези дейности са обективни данни. Съгласно информацията на Raad van State обаче те позволяват само да се констатира, че *средно погледнато*, може да се изключи увеличение на азотните отлагания.

146. Сама по себе си средната стойност не може обаче да гарантира, че нито една защитена територия няма да бъде съществено засегната от наторяването или пашата вследствие на специфични условия, по-специално на взаимодействието с други източници на азот. Ето защо само тази обща оценка не позволява наторяването и пашата да бъдат освободени от отделната оценка на въздействието.

147. Освен това към момента на постановяване на решението, с което се разрешава проектът, не трябва да има разумно съмнение от научна гледна точка за това, че той няма да се отрази неблагоприятно на целостта на съответната територия⁶⁹. Такава сигурност също не е налице, ако освобождаването от необходимостта да се направи оценка на въздействието, се основава само на обстоятелството, че средно погледнато, не се очаква повишаване на азотните отлагания.

⁶⁷ Вж. точка 37 и сл. по-горе.

⁶⁸ Вж. посочената съдебна практика в бележка под линия 14, както и решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия (C-98/03, EU:C:2006:3, т. 40).

⁶⁹ Вж. посочената съдебна практика в бележка под линия 44.

148. И накрая, до момента Съдът не се е убедил, че предвид провеждането на мониторинг евентуалните съмнения във вредното въздействие на мерки остават незначителни⁷⁰.

149. Действително предвид вероятно незначителния принос съответно на наторяването и на пашата на определени площи към отрицателното въздействие върху защитени територии би могло да се помисли за един по-щедър подход. Именно допускането обаче, че това влияние е незначително, поражда съмнения, че мониторингът относно въздействието на тези дейности и евентуално необходимите мерки за поправяне не се извършват с необходимата последователност и стриктност.

150. На практика това означава, че наторяването или пашата на нови земи или промяната в тези дейности, които биха могли да доведат до допълнителни азотни отлагания в защитени местообитания, трябва да бъдат подложени на проверка по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, преди органите да могат да издадат разрешение за тях. Действително обемът на азотните отлагания, причинените от наторяването или пашата на отделни земеделски площи, вероятно е много ограничен. Това обаче не може да изключи възможността в отделни случаи да се стигне до значително отрицателно въздействие върху защитени територии. В този смисъл следва по-конкретно да се има предвид твърде интензивно ползването на площи в непосредствено съседство със защитени местообитания, когато последните вече са били изложени на значително замърсяване. В други случаи, напротив, би следвало да е сравнително лесно да се изключат значителни отрицателни въздействия.

151. Предвид тези обстоятелства на въпроси 3—4а по дело C-293/17 следва да се отговори, че пашата и наторяването не могат да бъдат освободени по законов път от необходимостта да се извърши отделна проверка, с която да се оцени тяхното въздействие по отношение на целите за съхраняване на защитени територии, по съображение че, средно погледнато, увеличаване на азотните отлагания вследствие на тези дейности може да се смята за изключено. Мониторингът на азотните отлагания и възможността да се предприемат други мерки срещу прекомерни отлагания, също не могат да обосноват отказа да се извърши отделна проверка.

4. По транспонирането на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията

152. Въпрос 8 по дело C-293/17 цели да се изясни дали член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията е транспониран в достатъчна степен, когато за пашата и наторяването не се изисква задължение за издаване на разрешение, а само прилагане на правомощието за възлагане на задължения по смисъла на член 2.4 от нидерландския Wet natuurbescherming.

153. В това отношение Raad van State правилно отбелязва, че за разлика от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията член 6, параграф 2 не изисква систематична ex ante проверка на дейности⁷¹. Поради това отказът от задължение за издаване на разрешение може да наруши евентуално член 6, параграф 3, но не и член 6, параграф 2. Що се отнася до задължението за издаване на разрешение за пашата и наторяването, следва да се препрати към отговора на въпроси 3—4а по дело C-293/17⁷².

154. Ако обаче член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията, независимо от въпроса за издаването на разрешение за пашата и наторяването, изисква защитни мерки, то преюдициалното запитване не съдържа данни, че член 2.4. от WnB не предвижда в достатъчна степен такива мерки.

⁷⁰ Вж. посочената съдебна практика в бележка под линия 46.

⁷¹ Вж. решение от 14 януари 2016 г., Grüne Liga Sachsen и др. (C-399/14, EU:C:2016:10, т. 40 и сл.).

⁷² Вж. точка 141 и сл. по-горе.

155. Според изложеното от Raad van State тази разпорежба позволява да бъдат налагани необходимите задължения по отношение на земеделските стопани. По-специално наторяването и пашата не са изключени от приложното поле на член 2.4 от WnB⁷³.

156. Действително по дело за транспонирането на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията Съдът отбелязва критично, че правомощията, разглеждани по въпросното дело, не са превантивни, а само реактивни, и освен това са свързани със сериозни пречки за приемането на бързи мерки⁷⁴. Трябва обаче да се съгласим със становището на Raad van State, че по правило въздействието на пашата и на наторяването е предвидимо и че се проявява вече дълго време. Освен това за разлика от разглежданата по въпросното дело правна уредба член 2.4 от WnB дава възможност за приемането на спешни мерки. Поради това, ако има риск за защитени територии, компетентните органи могат своевременно да наложат допълнителни задължения.

157. При тези обстоятелства на въпрос 8 по дело C-293/17 следва да се отговори, че правомощието за възлагане на задължения по смисъла на член 2.4 от Wet natuurbescherming, което компетентният орган следва да упражни, когато това е необходимо с оглед на целите за съхраняване на дадена територия от „Натура 2000“, съставлява превантивен инструмент по отношение на пашата на добитък и разпръскването на торове, който е достатъчен за транспонирането на член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията.

Д. Заключение анализ

158. Предвид изложените по-горе съображения изглежда, че макар нидерландският PAS да съдържа многообещаваща концепция, като цяло съществуват сериозни съмнения, че той отговаря на изискванията на член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията.

159. Това обаче не означава, че Директивата категорично не допуска PAS. По-скоро член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията е инструментът, с който при едно такова положение да се постигнат разумни резултати. PAS е описан като инструмент за постигане на равновесие между интереса за опазване на природата и интереса на обществото⁷⁵, което Raad van State също изтъква, когато се позовава на член 2, параграф 3 от тази директива, за да отговори на упрека за липса на „амбиция“ в PAS⁷⁶. Именно постигането на такова равновесие е задачата на член 6, параграф 4, а не на член 6, параграфи 2 и 3⁷⁷.

160. При един общ поглед на нещата изглежда очевидно, че държава членка като Нидерландия не може да е длъжна безусловно, рязко и мащабно да ограничи земеделието си, а освен това значително да засегне и икономическия растеж в останалите сфери, за да намали замърсяването на територии от „Натура 2000“ до поносимо равнище. За разлика от това се налага по подходящ начин да се вземат предвид наложителни причини от приоритетен обществен интерес.

⁷³ Вж. решение от 4 март 2010 г., Комисия/Франция (C-241/08, EU:C:2010:114 т. 31 и 32).

⁷⁴ Решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия (C-418/04, EU:C:2007:780, т. 207 и 208).

⁷⁵ De Heer et al. (посочено в бележка под линия 27, стр. 107).

⁷⁶ Точка 8.2 от преюдициалното запитване по дело C-294/17.

⁷⁷ Заключение ми по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, т. 106).

161. Тези причини, от една страна, се състоят в интереса на цялото общество от икономическо развитие, а от друга страна, по специално при по-нататъшното продължаване на вече одобрени дейности — в целта на правовата държава да се уважават основните права на засегнатите предприятия. И макар по правило да изглежда трудно интересите на отделни земеделски стопанства да се приемат за наложителни причини от приоритетен обществен интерес, един общ подход, какъвто е този на PAS, позволява отделните интереси да се впишат в обществен интерес от земеделско развитие и от съблюдаване на придобитите права.

162. Като цяло също така е ясно, че няма алтернатива на това да се одобряват определени допълнителни дейности, както и да продължават занапред други съществуващи дейности. Инструмент като PAS обаче е извънредно подходящ, за да се установи какви алтернативи има в действителност. От една страна, той би следвало да наложи производствени методи, които свеждат азотните отлагания до минимално равнище, без да причиняват други непропорционални вреди (best practices). От друга страна, той би трябвало да предотврати вредоносни дейности, които не съответстват на ползата от тях.

163. На пръв поглед изглежда, че най-трудната пречка пред прилагането на член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията са необходимите мерки за осигуряване на кохерентността на „Натура 2000“. След като по причини от приоритетни интереси един цялостен инструмент за координиране допуска на територията на цялата държава прекомерни азотни отлагания в защитени територии, трябва да е трудно или дори изключено засегнатите типове местообитания да се развият в други територии като компенсация.

164. Все пак предвидените по-специално в PAS мерки в защитените територии служат за осигуряване на кохерентността на „Натура 2000“. Ако са ефективни, те подобряват условията за развитие в съответните местообитания въпреки прекомерните азотни отлагания.

165. Освен това в дългосрочен план PAS е насочен към намаляване на азотните отлагания до приемливо равнище и постигане на добро състояние на запазване на засегнатите местообитания. В тази дългосрочна перспектива PAS отново е мярка за осигуряване на кохерентността на „Натура 2000“.

166. И накрая, PAS подсилва тази мярка с постоянен мониторинг и предвижда възможността за адаптиране, ако се окаже, че предвидените мерки са недостатъчни.

167. Дали PAS като цяло постига точното равновесие между защитата на „Натура 2000“ и другите обществени интереси и как това може да бъде проверено от съд, са въпроси, които не са отправени до Съда. Поради това те излизат извън рамката на настоящото производство.

168. Възможно е обаче поне едно обстоятелство да възпрепятства прилагането на член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията: доколкото азотните отлагания засягат приоритетни типове местообитания, например активни преовлажнени тресавища (код 7110 от „Натура 2000“), съгласно член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията Нидерландия вероятно е трябвало да се посъветва с Комисията. Всъщност изглежда изключено одобряването на допълнителни азотни отлагания чрез PAS да се обоснове със съображения, свързани изключително със здравето на човека и обществената безопасност или с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение. Комисията не е публикувала обаче съответно становище⁷⁸. Това все пак не изключва възможността такова становище да бъде поискано допълнително и по този начин PAS да бъде солидно закрепен.

⁷⁸ [Http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm).

V. Заключение

169. Поради изложеното по-горе предлагам на Съда да постанови следното решение:

- „1) На въпрос 1 по дело C-294/17 следва да се отговори, че член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна допуска 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, когато въз основа на обективни данни няма разумно съмнение от научна гледна точка за това, че тези азотни отлагания във въпросната защитена територия няма да я засегнат по съществен начин.
- 2) На въпрос 2 по дело C-294/17 следва да се отговори, че член 6, параграфи 2 и 3 от Директива 92/43 допуска 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. Посочената оценка следва обаче да включва пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно въздействието на отлаганията. Това предполага за всеки отделен проект и за всяка площ в рамките на защитени територии, в които се намират защитени местообитания, да се гарантира общото разрешено количество на азотни отлагания в дългосрочен план да не застрашава опазването на защитените в територията типове местообитания и видове, както и потенциала да се постигне добро състояние на запазване.
- 3) На въпроси 5—7а по дело C-293/17, както и на въпроси 3—5а по дело C-294/17 следва да се отговори, че:
- мерки за намаляване на азотните отлагания от други източници,
 - възстановителни мерки за укрепване на азоточувствителни типове местообитания в засегнатите територии и
 - автономното намаляване на азотни емисии
- могат да обосноват съответствието на допълнителни азотни отлагания в защитени територии с член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията само ако към момента на издаването на разрешението вече окончателно е установено, че общото замърсяване на територията с азотни отлагания остава под прага за отрицателно въздействие върху цялата територия. За разлика от това, ако отлаганията като цяло действително намаляват, но съответните площи въпреки това са замърсени с твърде голямо количество азот, не е налице достатъчно условие за одобряването на допълнителни азотни отлагания. При вземането на решение относно одобряването на допълнителни азотни отлагания не следва да се вземат предвид само прогнози за бъдещото въздействие на посочените мерки и за очакваното намаляване на азотните емисии.
- 4) На въпрос 1 по дело C-293/17 следва да се отговори, че наторяването на определени площи или използването им за паша представлява проект по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 92/43.
- 5) На въпрос 2 по дело C-293/17 следва да се отговори, че наторяване, което е било извършвано редовно, преди член 6, параграф 3 от Директива 92/43 да започне да се прилага, и продължава да се извършва и към настоящия момент по отношение на дадена защитена

територия, съставлява един-единствен проект заедно с дадено земеделско стопанство. За разлика от това промени в практиката на наторяване следва да се приемат за нов проект, ако предизвикват допълнителен риск от значително влияние върху защитени територии.

- 6) На въпроси 3—4а по дело C-293/17 следва да се отговори, че пашата и наторяването не могат да бъдат освободени по законов път от необходимостта да се извърши отделна проверка, с която да се оцени тяхното въздействие по отношение на целите за съхраняване на защитени територии, по съображение че, средно погледнато, увеличаване на азотните отлагания вследствие на тези дейности може да се смята за изключено. Мониторингът на азотните отлагания и възможността да се предприемат други мерки срещу прекомерни отлагания, също не могат да обосноват отказа да се извърши отделна проверка.
- 7) На въпрос 8 по дело C-293/17 следва да се отговори, че правомощието за възлагане на задължения по смисъла на член 2.4 от Wet natuurbescherming, което компетентният орган следва да упражни, когато това е необходимо с оглед на целите за съхраняване на дадена територия от „Натура 2000“, съставлява превантивен инструмент по отношение на пашата на добитък и разпръскването на торове, който е достатъчен за транспонирането на член 6, параграф 2 от Директива 92/43“.