

Оценка за съвместимост

Кратък наръчник за правила
и съдебна практика

Justice&Environment

Май 2016

Правосъдие и околна среда (Justice&Environment -J&E) е мрежа от 13 екологични правни организации от различни европейски страни. Заедно ние се стремим към по-силно законодателство по околна среда и прилагането му на национално ниво и на ниво Европейски съюз за опазване на околната среда, хората и природата.
За да научите повече за нас, посетете www.justiceandenvironment.org

(C) 2016 Правосъдие&Околна среда
Издател Правосъдие&Околна среда
Ул. „Удолни“ 33
602 00, Бърно, Чешка Република
Tel +36 1 3228462
E-mail info@justiceandenvironment.org

Редакция & Дизайн: Сийм Вахтрус
Снимки (освен ако не е указано друго): Сийм Вахтрус – J&E
Други автори: стр. 3 (в средата) – Д. Д'Ауриа; стр.4 - Pihabay; стр. 7 – Ф. Вассен

J&E с благодарност отбелязва финансовата подкрепа на Европейската комисия за този наръчник. Тази публикация отразява виждането на авторите и не обвързва донора.



1. Какво е оценка за съвместимост?

Оценката за съвместимост е механизъм, който осигурява опазването на Натура 2000 от увреждащи човешки дейности, особено от планове и проекти за строителство. По същество, това се извършва, като се изисква оценка на потенциалните въздействия на планираните дейности, преди те да бъдат одобрени от компетентните органи. Ако има вероятност планираната дейност да окаже значително отрицателно въздействие върху защитената зона, трябва да се предвидят мерки за предотвратяване на тези въздействия. Без оценка за съвместимост, проектът или планът не може да бъде одобрен.

Оценката за съвместимост се урежда от чл.6 на Директивата за естествените местообитания (хабитатите) на ЕС (Директива 92/43/ЕИО на Съвета, по-нататък наричана още Директивата за хабитатите). Но има още нещо, което не бива да пропускаме: Съдът на Европейския Съюз (СЕС) е детализирал още повече правилата за оценката в редица казуси. В този кратък наръчник се разглеждат, както общите правила за оценка за съвместимост, така и съдебната практика по нея.

2. Оценката за съвместимост: накратко

Директивата за хабитатите на ЕС изисква въздействията на всеки план или проект, които е вероятно да засегнат значително зона от Натура 2000 (Специална защитена зона (СЗЗ) или територия от значение за Общността (ТЗО)*) да бъдат оценени преди тяхното одобрение. Планове и проекти са термини, които трябва да се тълкуват разширително; те могат да бъдат планове за строителство или друго действие, което може да уврежда целостта на защитената зона (за повече информация, виж раздел 3).

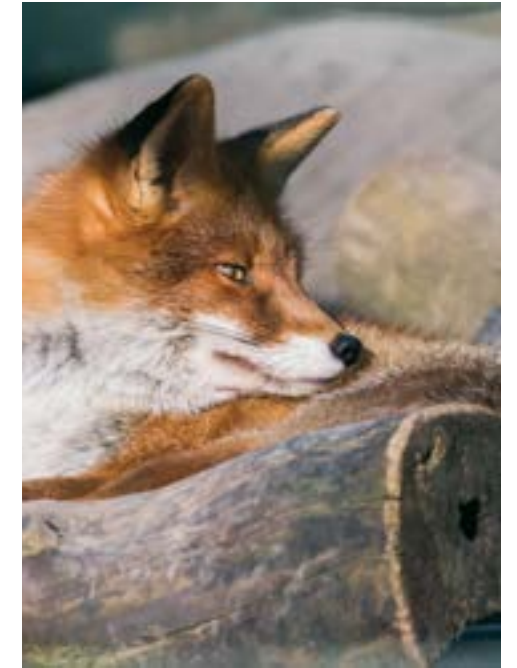
Оценката за съвместимост се състои от 4 „стъпки“:

1.Screening (Преценка за необходимостта)– определя дали планът или проектът биха оказали значително въздействие върху съответната зона. Значително въздействие се предполага и се предприема стъпка 2, освен ако не се докаже, че планът или проектът няма да засегнат целите на опазване на съответната защитена зона.

2.Оценка на въздействието – определят се специфичните отрицателни въздействия и степента на риск за зоната. Оценката трябва да бъде основана на най-доброто налично научно знание и да вземе под внимание кумулативните ефекти. Това е и етапът, на който се определят и оценяват смекчаващите мерки. Ако планът или програмата биха нарушили целостта на зоната въпреки всички определени смекчаващи мерки, компетентните органи като правило не могат да одобрят тяхното изпълнение. (повече за стъпки 1 и 2 в раздел 4).

3.Оценка на алтернативи – в случай, че планът или програмата уврежда целостта на зоната, като следваща стъпка трябва да се търсят алтернативни решения, които не са увреждащи (например определяне на друго местоположение за пристанище).

* Запазено и оригиналното наименование на казуса като по-точна референция.



C-127/02 (Вадензее/Waddenzee*)

Риболовна компания е лицензирана да извършва механично лов на сърцевидни миди (*Cardium edule*) в специална защитена зона в района на Вадензее в Северно море. Лицензите на компанията се издават всяка година. Едно от поредните решения е обжалвано от природозащитно НПО с твърдението, че такава риболовна дейност е проект, който подлежи на оценка за съвместимост по Директивата за хабитатите.

СЕС постановява, позовавайки се на дефиницията за „проект“ в Директивата относно оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), че механичният лов на сърцевидни миди е проект. Освен това, СЕС постановява, че фактът, че дейността е била извършвана периодично в продължение на няколко години не я изключва от оценка за съвместимост.

* Използвани са термините на Директивата за хабитатите и на решенията на СЕС.



4.Одобрение по изключение – В случай, че не бъдат намерени по-добри алтернативи, планът или проектът могат да бъдат одобрени по изключение, ако са налице императивни причини от първостепенен обществен интерес. Проекти, които не са от първостепенен обществен интерес, не могат да бъдат одобрени. Ако планът или проектът са одобрени по изключение, трябва да бъдат предприети компенсирани мерки, които да балансират вредата, причинена от проекта (повече за стъпки 3 и 4 в раздел 5).

3. Кои проекти и планове трябва да бъдат оценявани?

Оценка за съвместимостта трябва да бъде предприета (виж преценка за необходимостта по-долу) за планове и проекти, които не са непосредствено свързани или необходими за управлението на зоната. Първият важен въпрос е тогава, какво се има в предвид под „проект“ или „план“?

Проекти представляват изпълнение на строителни работи, минна дейност и други дейности, засягащи естествената среда и ландшафта. Затова проектите не се ограничават до самото строителство; значително интензифициране на селското стопанство или дърводобив, който застрашава да уреди или унищожи ценния характер на зоната, може да се счита за проект и да подлежи на оценка за съвместимост. Проект може да бъде и текуща дейност.

Типични примери за **планове** са териториално-устройствените планове или секторни стратегии и планове за действие (напр. планове за развитие на транспорта, планове за управление на отпадъци, планове за управление на водите). Все пак, „планове“, които са политически декларации в същността си (показват единствено общата политическа воля или намерение на компетентния орган) не могат да бъдат считани за планове по Директивата за хабитатите.

По изключение, оценката за съвместимост не е задължителна за планове, свързани с или необходими за управлението на защитената зона. Това изключение трябва да се тълкува стеснително, например в случаите, когато само част от плана или проекта е свързан с управлението на защитената зона, оценка за съвместимост се изисква за другата част. Това може да бъде случаят при провеждане на сечи с двойно предназначение.

Също така, план или проект, необходим за управлението на една защитена зона, е възможно все пак да бъде оценен по отношение на потенциално отрицателно въздействие върху друга защитена зона. Например, проект за оводняване на блатен хабитат може да изисква оценка за съвместимост за въздействията му върху съседен защитен горски хабитат.

Не само проекти, разположени вътре в защитената зона подлежат на оценка, но и **проекти извън защитената зона**, които е вероятно да окажат значително въздействие върху защитената зона, подлежат на оценка за съвместимост (C-98/03, Комисията срещу Германия/ Commission v. Germany).

4. Член 6(3) – оценка за съвместимост етапи 1 + 2 (предварителна оценка)

Директивата за хабитатите не дефинира конкретен метод за извършване на оценка за съвместимост. Най-общо казано, оценката трябва да бъде документирана и изложените аргументи обосновани, така че да се избегне произволно вземане на решение и да има възможност за преглед; като при това се прилагат принципът на предпазливостта и най-доброто научно знание.

Оценката за съвместимост включва общо 4 етапа, които трябва да се протекат по реда, посочен по-долу.

Етап 1: Преценка на необходимостта (Screening)

Първата стъпка (така наречената преценка на необходимостта - скрийнинг) е да се установи дали проектът е вероятно да окаже значително въздействие върху защитената зона, и по този начин да прави необходима „пълната“ оценка за съвместимост. Дори вероятността за значително въздействие е достатъчна. Затова, за да не се извърши пълна оценка за съвместимост, трябва да се докаже с достатъчна сигурност, че дейността няма да има никакви значителни въздействия, а не обратното.

Решението какво е „значително въздействие“ трябва да се основава на специфични характеристики и екологични условия на защитената зона, особено по отношение на целите на опазване на съответната зона. Значимостта на въздействията не зависи от „обема“ на проекта или плана.

Според СЕС, следните фактори трябва да се вземат в предвид при преценката за необходимостта дали да се извърши пълна оценка за съвместимост:

- вероятността от значителни въздействия върху съответната защитена зона;
- характеристиките и специфичните екологични условия на защитената зона;
- всички аспекти, които сами по себе си или във връзка с други планове и проекти (кумулятивен ефект) могат да засегнат целите на опазването на зоната;
- най-доброто научно знание в областта.

СЕС постановява, че ако е вероятно проектът да застраши целите на опазване [i] на съответната защитена зона, за него се счита, че оказва значително въздействие върху зоната и следователно трябва да се извърши пълна оценка за съвместимост [ii].

В съответствие с принципа на предпазливостта, в случай на научна несигурност или на съмнение относно въздействието и дали то е значително, трябва да се извърши пълна оценка за съвместимост. Планът или проектът трябва да се оценят на този етап, така както са предложени от възложителя им, което означава, че на етапа на преценка на необходимостта, не се вземат предвид смекчаващи мерки.

Държавите-членки могат да приемат и по-строги мерки за

Казус C-98/03 (Commission vs Germany)

Германското правителство, при транспониране на Директивата за хабитатите, решава да изисква оценка за съвместимост само в онези случаи, когато за водоползване се изисква разрешение за водоползване. Германското правителство твърди, че водоползване в такива малки количества, че да не се изисква разрешение, няма значително въздействие върху съседните защитени зони.

СЕС решава, че не може да се приеме по принцип, че ползването на малки количества вода в никакъв случай не може да окаже значително въздействие върху зоните по Натура 2000. Вместо това трябва да се извърши преценка за всеки отделен случай. Съдът приема затова, че Директивата за хабитатите не е правилно транспонирана от германското правителство.

Казус C-2/10 (Регион Puglia/ Апулия)

В Италия, в провинция Апулия, ветрогенератори, които не са предназначени за производство на електроенергия за собствени нужди, са забранени в зоните по Натура 2000 с регионален закон. Тази разпоредба е обжалвана от компания, която желае да изгради вятърен парк в защитената зона. СЕС приема, че правилата съдържащи забрана за определени дейности без изискване за предварителна оценка, могат да бъдат законосъобразни, ако не са несъразмерни или дискриминационни спрямо инвеститорите. Съдът намира още, че такова решение не е заплаха за общия подход на ЕС, насърчаващ възобновяемата енергия.

Казус C-258/11 (Sweetman)

Разрешителното за околновръстен път на град Голуей (Galway) е обжалвано пред ирландския съд, защото е планирано част от проекта да пресече територия със значение за Общността (ТЗО) Lough Corrib. Проектът би довел до постоянна загуба на 1.47 хектара варовикова настилка- приоритетен тип местообитание.

Общата площ на този тип местообитание е 270 хектара. Местните власти решават, че макар проектът да има локално сериозни въздействия, тези въздействия не биха засегнали значително целостта на цялата защитена зона.

СЕС постановява, че един план или проект може сериозно да наруши целостта на зоната, ако доведе до трайна и невъзстановима загуба дори на част от приоритетен тип природно местообитание за опазването, на което е била предназначена зоната.



разрешителния режим в рамките на на зоните по Натура 2000, например да забранят въобще строителство на определени проекти.

Етап 2: Оценка за съвместимост

В случай, че съгласно преценката за необходимост, трябва да се извърши оценка за съвместимост, всички въздействия върху целостта на защитената зона следва да бъдат установени. Целостта на защитената зона може да се определи като свързаността на нейната екологична структура и функции.

Когато се оценяват въздействията върху целостта на зоната, трябва да се имат в предвид широк кръг от фактори. Оценката трябва да разгледа проекта „във взаимодействие с други планове и проекти“, тоест, да се оценят кумулативните въздействия.

Специално внимание трябва да се отдели на всяко въздействие върху видове и местообитания, които Директивата за хабитатите описва като „приоритетни“ видове и местообитания.

Въздействието върху целите на опазване на защитената зона се определя въз основа на най-доброто научно знание в областта. Това означава, че се трябва да се приложат високи стандарти, както към експертите, които извършват оценката, така и към методите, които те прилагат. Тези методи трябва да вземат в предвид специфичните характеристики на зоната и не могат да бъдат „общии“.

Ако са налице значителни въздействия, се извършва **оценка на смекчаващите мерки**. Смекчаващите мерки са мерки, насочени към намаляване или дори отстраняване на отрицателните въздействия на плана или проекта по време на осъществяването му или след неговото приключване. Ако сериозните въздействия върху целостта на зоната не могат да бъдат предотвратени от смекчаващи мерки, издаването на разрешение може да се извърши само по изключение (виж следващия раздел).

Смекчаващите мерки могат да включват установяване на график за осъществяване на проекта (напр. забрана за работа през периода на размножаване на определен вид), да определят вида на инструментите и дейностите, които да се извършат (напр. да се използва специална драга на определено разстояние от брега, за



да не се засегне чувствително местообитание) или да се определят зони със забранен достъп в защитената зона (напр. дупки за зимен сън-хибернация на определен животински вид). Компенсиращите мерки (напр. възстановяването на разрушено местообитание на друго място) не се считат за смекчаващи мерки.

Оценката за съвместимост е основана на **принципа на предпазливостта**. На практика, това означава, че, ако не може да бъде изключена вероятността планът или проектът да окажат значително въздействие върху защитената зона (научната несигурност остава), тогава значителните отрицателни въздействия върху зоната се предполагат [iii]. Като правило, на такива планове и проекти трябва да бъде отказано разрешение. Като следваща стъпка, трябва да се намерят по-безопасни алтернативи (етап 3). Ако такива алтернативи не съществуват, планът или проектът могат да бъдат разрешени само по изключение (етап 4).

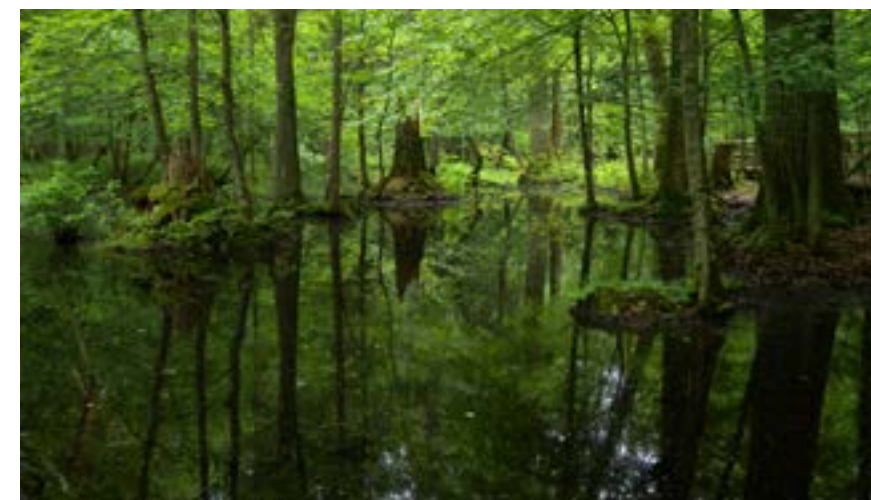
5. Чл. 6(4) – оценка за съвместимост етапи 3 + 4 – алтернативни методи и изключения

Етап 3: Оценка на алтернативни решения

В случай, че за плана или проекта се предполага да окаже значително отрицателно въздействие върху целостта на защитената зона, трябва да се търсят алтернативи и по-безопасни решения за постигането на същите цели. На този етап, други съображения (напр. икономическото съображение, че алтернативното решение е много по-скъпо) не могат да надделеят над екологичните съображения (необходимостта да се запази целостта на зоната). Ако се намери алтернативно решение, което няма да засегне целостта на зоната, то трябва да бъде използвано.

Етап 4: Императивни причини от първостепенен обществен интерес (ИППОИ)

Когато не съществува или не е приложимо алтернативно решение и когато отрицателните въздействия на плана или програмата върху съответната зона не могат да бъдат предотвратени, компетентните органи могат да одобрят проекта или плана само в изключителни случаи. Изключенията могат да се приложат само след като оценката за съвместимост (всички предходни етапи) е била извършена надлежно [iv] и съществува ИППОИ. Изключенията



Казус C-521/12 (Бриелс и други/ Briels et al)

В Холандия е планиран проект за разширение на магистрала, което би довело до разрушаване на част от защитено местообитание. Оценката за съвместимост стига до заключението, че проектът би оказал значително отрицателно въздействие върху съществуващите местообитания. Въпреки това, ако хидроложките условия в съседни територии бъдат подобрени, защитеният тип местообитание – ливади с молиния – може да се разшири. Затова проектът е одобрен, заедно с мерки, които биха помогнали на защитения тип местообитание да се разпростре.

СЕС постановява, че мерки, предложени в проекта, насочени към компенсиране на отрицателните въздействия, вместо към избягването или намаляването им, не гарантират, че проектът няма да има отрицателни въздействия върху целостта на зоната. Затова това са компенсационни мерки, които могат да се вземат предвид само по чл. 6(4), ако са налице основания за изключение при одобрение на проекта (виж етап 4).

Мерки, които са на практика с компенсационно, вместо със смекчаващо въздействие, не могат да дадат възможност на възложители или на национални компетентни органи да одобряват проекти по-лесно, отколкото е предвидено в Директивата за хабитатите.



трябва винаги да бъдат тълкувани стеснително и в съответствие с принципа на предпазливостта.

Какво е ИППОИ не се урежда от Директивата за хабитатите. Директивата само посочва като примери за ИППОИ човешкото здраве, обществената сигурност и благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение. В допълнение, Европейската комисия приема, че основополагащите политики за националното правителство и за обществото могат да бъдат считани за ИППОИ [V].

Когато оценяват ИППОИ, компетентните органи трябва да решат дали те са по-важни от необходимостта за запазването на защитената зона. Изключенията са оправдани на основата на два критерия: (1) общественият интерес трябва да бъде надделяващ и (2) дългосрочност.

Различен подход трябва да се приложи, ако съответната защитена зона включва **приоритетен тип природно местообитание и/или приоритетен вид**. В тези случаи, националните власти могат да одобрят увреждащ проект или план само по причини от първостепенен обществен интерес, свързани с човешкото здраве и обществената сигурност или поради благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение. Други ИППОИ могат да бъдат използвани като основание за изключение сред уведомяване и получаване на становище от Европейската комисия.

Ако планът или проектът бъдат одобрени по изключение, трябва да се предвидят компенсиращи мерки, изготвени да урівновесят отрицателните въздействия на плана или проекта. Компенсиращите мерки могат да приемат различни форми, напр. създаване на друго подобно местообитание в зоната или на друго място и включвайки го в Натура 2000, подобрение на съществуващо местообитание или предложение да бъде включена нова (и сходна) зона в мрежата Натура 2000. Компенсационните мерки трябва да вземат в предвид специфичното местообитание или вид, които са засегнати и трябва да компенсират вредата, причинена от плана или проекта, тоест те трябва да се отнасят до същите видове/местообитания, в сходни пропорции и да предоставят сходни функции. Приетите компенсационни мерки трябва да бъдат съобщени на Комисията.

i - Целите за опазване на защитените зони, определени на основание на чл. 4(1) от Директивата за хабитатите, са серия от мерки и цели, основани на информацията за конкретната зона и типовете местообитания и видове. Те се определят отделно за всяка зона.

ii - C-127/02, параграф 47

iii - Виж казуси C-258/11 (стр. 40), и C-404/09 (стр. 99, 100) Commission v Spain, p 156-157.

iv - Виж казус C-239/04, Castro Verde, стр. 35; казус C-404/09, Комисията срещу Испания/Commission v Spain, стр. 156-157.

v - Виж Управление на Натура 2000 зоните. Разпоредбите на член 6 от Директивата за хабитатите 92/43/ЕИО. Европейските общности, 2000 (стр. 44-45). Налична online: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf