

Примери от становища на Комисията и решения на Европейския Съд



Ulrich Mierwald

KifL Kieler Institut für Landschaftsökologie

www.kifl.de kifl@kifl.de

Част I

Становища на Комисията

Чл. 6 (4): ... Когато съответната зона съдържа приоритетен тип природно местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени са онези, отнасящи се до човешкото здраве или обществената безопасност, до благоприятните последици за околната среда от първостепенно значение **или, съгласно становище от Комисията, до други наложителни причини от приоритетен обществен интерес.**

Становища на Комисията

- до момента становище на Комисията е искано по 11 случая
- 10 случая с положителни становища (Германия 5, Испания 2, Франция 1, Холандия 1, Швеция 1)
- 1 случай с отрицателно становище (Германия)

При съмнителни и несигурни случаи Комисията на ЕС се опитва да убеди Държавата Членка да потърси по-добри решения преди да поиска становището на Комисията

Становища на Комисията

Примери от случаи, по които е искано становището на Комисията съгласно Чл. 6 (4)

- **Mühlenberger Loch (Германия):** Разширяване на съществуващата индустриална зона в река Елба, за да се завърши производството на голям пътнически самолет, Airbus A380
- **Летище Lübeck-Blankensee (Германия):** Разширяване на летище

Становище на Комисията

Случаят Mühlenberger Loch (2000):

Разширяване на фабрика за производство на самолети на AIRBUS Industries за построяването на Airbus A380 в Mühlenberger Loch (ML).

ML е зона обявена по РАМСАР (важно място за почивка на клопача (*Anas clypeata*), зимното бърне (*A. Crecca*) и още 14 мигриращи вида).

Германия обявява ML като SPA (ЗЗ за опазване на птиците), за да се възползва от Чл. 7 на Директивата за Хабитатите, за да може да кандидатства по Чл. 6 (3) и (4) на същата директива.

Разширяването би унищожило около 171 ха от заливните равнини в естуара на р. Елба от голямо значение като място за почивка и хранене на мигриращи видове птици.

Становище на Комисията

Случаят Mühlenberger Loch

ML съдържа огромна семенна банка от приоритетния вид *Oenanthe conioides*, рядко ендемично растение в естуара на р. Елба.

След като разбра това, Германия бе посъветвана от Комисията да обяви ML и като Територия от Значение за Общността (SCI). Комисията постави ултиматум. Германия изпълни задълженията си.

Оценката за Съвместимост показва, че разширяването на индустриалната зона ще окаже значително въздействие върху SPA както и върху SCI.

Случаят Mühlenberger Loch

Унищожаването на около 20 % от зоната би засегнало неблагоприятно значителна част от една от последните големи сладководни заливни равнини в Германия, спадаща към “естуарния” хабитатен тип (код 1130) включен в Анекс I на Директивата за Хабитатите.

Територията от голямо значение като място за хранене и почивка на мигриращи видове птици ще бъде значително намалена.

Заради значително въздействие върху приоритетния вид *Oenanthe conioides*, Германия трябваше да поиска становището на Комисията за одобрение преди взимане на решение за стартиране на проекта

Случаят Mühlenberger Loch

Бе показано, че няма алтернативно решение на разширяването на съществуващата индустриална зона, което да отговаря на критериите за реализиране на проекта в Германия.

Бе показано, че проектът е от изключително значение за региона и за северна Германия, както и за авиационната индустрия на Германия.

Проектът ще създаде значителен брой висококвалифицирани работни места.

Проектът ще окаже положително въздействие върху конкурентоспособността на европейската авиационна индустрия.

Случаят Mühlenberger Loch

Бе разработена концепция за възстановяване на засегнатата свързаност на европейската екологична мрежа Натура 2000, чрез създаване на нови места за почивка за мигриращи птици в рамките на въпросния регионален прелетен път, и чрез създаване на нови сладководни заливни равнини с места за *Oenanthe conioides* до р. Елба.

Компенсаторните мерки бяха

- 1) Широкомащабни изкопни работи за възстановяване на естуарни хабитати с влажни зони извън съществуващите зони от Натура 2000 (около 100 ха)
- 2) Пресъздаване на естуарни условия в съществуваща зона от Натура 2000, чрез отваряне на диги
- 3) Пресъздаване на влажни зони и влажни ливади за мигриращи птици

Случаят Mühlenberger Loch

Становището на Комисията бе

- че негативните последици от проекта върху зоната от Натура 2000 са оправдани по основателни причини от най-висок обществен интерес
- Тъй като Германия все още не е (през 2000) предложила достатъчно зони съгласно Чл. 4 Комисията не би могла напълно да прецени дали компенсаторните мерки и сроковете за тяхното изпълнение ще гарантират цялостната свързаност на мрежата Натура 2000.
- Ето защо Германия пое ангажимента да предложи допълнително зони, за да спази задълженията по Чл. 4 на Директивата за Хабитатите.

Становището на Комисията

Случаят Летище Lübeck-Blankensee (2009)

Проектът е за удължаване на пистата до около 155 m и доразвиването на съществуващата инфраструктура. Тези подобрения ще дадат възможност повече авиолинии да работят по-ефикасно, както и да превозват по-големи товари и повече пътници. Това ще подпомогне и близкото летище Хамбург.

С изключение на някои подземни проводници, водопроводи и малки технически сгради, заемащи площ от около 500 m² повечето от строителните работи ще се извършват извън зоните от Натура 2000.

Случаят летище Lübeck-Blankensee

SCI с площ 345 ха обгражда летището.

Тя се характеризира предимно с малки площи приоритетни типове хабитати от Анекс I (Богати на видове картълови съобщества върху силикатен терен в планините *Nardus* - 6230* и Мочурни гори и блата - 91D0*) и неприоритетни хабитати като малки езерца, пустош, влажни ливади и мочурища, както и дъбови гори. Цялостната хабитатна мозайка прави тази сравнително малка територия най-богатата на видове зона в региона, от значение на европейско ниво.

В рамките на SCI (защитена зона за местообитанията) има и SPA (защитена зона за птиците).

Случаят летище Lübeck-Blankensee

Строителните работи ще изискват разкопаването на 200 m² ерикоидни полета, която ще бъде възстановена след това. Няма да бъдат увреждани други хабитати.

Все пак, функционирането на разширеното летище ще окаже въздействие върху зоната и нейните видове заради увеличения въздушен трафик и свързаното с това повишаване на атмосферното замърсяване.

Оценени са и други потенциални въздействия като засилен трафик по пътищата, шумови, прахови и светлинни емисии, временни промени в нивата на подпочвените води, последици от по-големия брой посетители и др. Въпреки това, никое от тях няма да окаже значително въздействие върху консервационния статус на хабитатите и видовете в зоните от Натура 2000.

Случат летище Lübeck-Blankensee

Следните приоритетни и други хабитати ще бъдат засегнати от дългосрочното функциониране на летището:

6230* Приоритетен хабитат: Богати на видове *Nardus* тревни съобщества

2310 Сухи пясъчни ерикоидни полета с *Calluna* и *Genista*

2330 Открити тревни съобщества с растителност от *Corynephorus* и *Agrostis*

4010 Северноатлантически влажни ерикоидни съобщества с *Erica tetralix*

4030 Европейски сухи ерикоидни съобщества

7140 Преходни блата и плаващи подвижни торфища

9190 Стари ацидофилни дъбови гори от *Quercus robur* върху пясъчливи равнини

Случаят летище Lübeck-Blankensee

Най-важното дългосрочно въздействие на летището върху зоната от Натура 2000 е свързано с непрекъснатото натрупване на азот от двигателите на самолетите, камионетките, трафика от хора и др.

Натрупаният азот може да доведе до значителни промени във видовия състав на растенията в хабитатите, попадащи в зоната.

Проектът може негативно да повлияе целостта на зоната от Натура 2000, съдържаща няколко защитени хабитата, включително приоритетни типове хабитати.

Следователно проектът може да се реализира само ако изпълни изискванията предвидени в Чл. 6 (4) на Директивата за Хабитатите.

Случаят летище Lübeck-Blankensee

Няма алтернативни решения

Икономическото развитие на региона изисква засилване на въздухоплаването. Разширяване на летище Хамбург или построяване на ново летище се счита за непрактично, както и изключително скъпо от гледна точка на околната среда.

Според становището на Комисията, увеличаването на капацитета на летище Lübeck-Blankensee е оправдано.

Случаят летище Lübeck-Blankensee

Няма алтернативни решения

Пет технически решения за удължаването на пистата са оценени относно тяхното въздействие върху зоните от Натура 2000.

Избрани са най-безвредните решения.

Никоя от алтернативно оценените мерки няма да гарантира адекватно целевите функции на транспорта за придвижвания по-висок пътнико поток (през 2020, 3,25 мил. пътници в сравнение с обичайните 1,8 мил.).

Според становището на Комисията избраното решение е най-добрата алтернатива, гарантираща устойчив растеж на въздушния трафик, същевременно минимизираща ефектите върху околната среда.

Случаят летище Lübeck-Blankensee

Смекчаване на въздействието

Смекчаващите мерки трябва да ограничат ефектите от натрупвания азот, които се дължат на засиленото използване на летището. Създаването на площи с бедни на замърсители почви, отстраняване на горния почвен слой с последващо косене, повишаване на водните нива и косене на храстите ще доведе до намаляване на вече съществуващите високи нива на NOx на почвата.

Според становището на Комисията смекчаващите мерки са адекватни и следват принципа на предпазливостта.

Освен това бе създадена фондация, за да се гарантира устойчивото управление на зоната и да се улеснят компенсаторните мерки. Фондацията се управлява от консорциум от природозащитни НПО и институции.

Случаят летище Lübeck-Blankensee

Основателни причини от най-висок обществен интерес:

Разширяването на летище Lübeck-Blankensee ще бъде изключително важно за по-нататъшното икономическо развитие на региона, заради по-добрите връзки на Lübeck с националния и международния въздушен трафик. Това се приема като фундаментална предпоставка за подпомагане на региона по отношение на икономиката, изследванията и туризма.

Регионалните икономически модели предполагат, че разширяването може да създаде до 5 300 преки и непреки работни места до 2020 и след това.

Според становището на Комисията негативните ефекти от изпълнението на разширяването на летището в зоната от Натура 2000 са оправдани по основателни причини от най-висок обществен интерес.

Случаят летище Lübeck-Blankensee

Компенсаторни мерки

- Създаване на 4 ха от хабитатен тип 7140, чрез възстановяване на увредени тресавища в рамките на същата зона от Натура 2000.
- Превръщане на 4 ха иглолистна гора в хабитатен тип 9190 в друга зона от Натура 2000 на 7 km. Последващо преустановяване на горското ползване ще се прилага на 10 ха в съседни горски парцели.
- Дългосрочният процес и мониторингът на хабитатите са част от компенсаторните мерки.

Случаят летище Lübeck-Blankensee

Компенсаторни мерки

Становище на Комисията:

Щетите върху обраслите тресавища и старите дъбови гори ще бъдат компенсирани чрез създаването на еквивалентни хабитати, които ще са 2-3 пъти по-големи от засегнатата територия.

Местоположението на компенсациите ще допринесе за свързаността на Натура 2000.

Комисията счита, че предложените компенсаторни мерки са приемливи при условие, че определени видове, които са силно свързани със засегнатите хабитати ще са подложени на стриктен мониторинг.

Трябва да се предприемат всички мерки за гарантиране наличието на една жизнена популация от въпросните видове в зоната.

Случаят летище Lübeck-Blankensee

Становище на Комисията

ПУ за зоната от Натура 2000 трябва да отчита динамичния характер на естествените процеси и да позволява адекватна адаптация на предвидените компенсаторни мерки, когато е необходимо.

Становището е свързано със следните условия:

Компенсаторните мерки ще бъдат изпълнение и проследявани както е описано в документите представени на Комисията от германските власти

от отговорните власти трябва да бъдат изготвяни подробни отчети за изпълнението и мониторинга на тези мерки и да се предоставят на Комисията при поискване.

Становището на Комисията – научените уроци

Важни критерии за получаване на одобрение от Комисията I

- Прозрачността на цялата документация е от съществено значение.
- Трябва да се извърши оценка за съвместимост на всички възможни негативни ефекти, поотделно и в комбинация с други планове и проекти.
- Трябва да се предприемат всички смекчаващи мерки за избягване или минимизиране на негативните ефекти.
- Трябва да липсват алтернативни решения, които биха могли да доведат до по-малки или до никакви негативни ефекти.

Становището на Комисията – научените уроци

Важни критерии за получаване на одобрение от Комисията II

Трябва да се документират убедителни, основателни причини от най-висок обществен интерес.

Трябва да се постигне пълно компенсиране на всички негативно засегнати функции на типовете хабитати и/или видовете, за да се гарантира цялостната свързаност на европейската екологична мрежа Натура 2000.

Трябва да се извършва мониторинг на разработването на компенсаторните мерки; когато е необходимо трябва да се предприема адекватно адаптиране на компенсаторните мерки.

Част II: Решения от Европейския Съд

Крайъгълните камъни на европейското природозащитно законодателство са

- Директивата за Птиците (Директива 79/409/ЕЕС от 2 април 1979 за опазване на дивите птици)
- Директивата за Хабитатите (Директива 92/43/ЕЕС от 21 май 1992 за опазване на природните местообитания и дивата фауна и флора).

Съдът на Европейските Общности следи законодателството прието от Европейския Съюз да се прилага, разбира и изпълнява еднакво във всички Държави Членки.

Решения от Европейския Съд

Основното предназначение на Съда е да проверява законността на актовете на Общността и да гарантира, че законодателството на Общността се тълкува и прилага еднакво.

Той също изпълнява законите на Общността и разрешава например спорове между институциите на Общността и Държавите Членки.

Съдът трябва да определи дали дадена Държава Членка е изпълнила своите задължения по законите на Общността.

Решения от Европейския Съд

Националният Съд на всяка Държава Членка трябва да следи за административното изпълнение на законодателството на Общността, за което са изключително отговорни властите на Държавите Членки. Те са първите гарант на законодателството на Общността.

За да гарантира ефективно и еднакво прилагане на законодателството на Общността и за да предотврати различни интерпретации, Националният Съд може, а понякога и трябва, да се обърне към Европейския Съд и да поиска от него разяснение относно тълкуването на законодателството на Общността.

Отговорът на Европейския Съд не е просто едно становище, а има силата на решение или обоснована заповед. Националният Съд е обвързан с даденото тълкувание.

Решения от Европейския Съд

Досега повечето от решенията на Европейския Съд свързани с Натура 2000 са се отнасяли за недостатъчно обявяване на зони и недостатъчно изпълнение на разпоредбите на Директивите за Птиците и Хабитатите в националното законодателство.

Само няколко случая касаят конкретни задължения свързани с методите на оценките за съвместимост.

Няма решения на Европейския Съд, които да определят подробни прагове за значението на въздействието.

Въпреки това, решенията на Европейския Съд изпълняват основна роля в националното законодателство на всички Държави Членки, тъй като те са задължителни и улесняват тълкуването на основните принципи.

Решения от Европейския Съд

Общи принципи

Транспонирането на една директива в националното законодателство трябва да гарантира пълното прилагане на директивата по един достатъчно ясен и точен начин (C-98/03, Комисията с/у Германия).

Една Държава Членка не може да пледира за условия, практики или обстоятелства, съществуващи в нейната национална правна система, за да оправдае неспазване на задълженията и сроковете посочени в една европейска директива (C-166/97, Комисията с/у Франция “Естуарът на Сена“).

Решения свързани с Директивата за Птиците

Член 3 от Директивата за Птиците изисква Държавите Членки да предприемат необходимите мерки да съхранят, поддържат или възстановят достатъчно разнообразие и площ с хабитати за всички видове птици включени в директивата (С-355/90, Комисията с/у Испания – “Блатата Сантония”).

SPAs трябва да имат официален режим на защита, който може да гарантира както оцеляването така и размножаването на видовете птици включени в Анекс I на Директивата, както и размножаването, линеенето и зимуването на мигриращи видове, които редовно посещават териториите, макар и да не са включени в Анекса (С-166/97, Комисията с/у Франция – “Естуарът на Сена”).

Решения свързани с Директивата за Птиците

Най-подходящите територии от гледна точка на числеността и размера трябва да бъдат класифицирани като Специални Защитени Територии (SPA) за опазването на видовете включени в Анекс I на Директивата за Птиците. Това задължение не може да бъде избегнато чрез приемането на други специфични консервационни мерки (С-3/96 Комисията с/у Холандия)

Територия, която отговаря на критериите за класификация като SPA трябва да подлежи на специални консервационни мерки, които могат да гарантират оцеляването и размножаването на видовете птици посочени в Анекс I на тази Директива. (С-364/98, Комисията с/у Франция – „Basses Corbières“).

Решения свързани с Директивата за Птиците

Държавите Членки не са упълномощени да вземат предвид икономически изисквания посочени в Член 2 когато избират и определят границите на дадена SPA. Класификацията на дадена зона като SPA трябва при всички обстоятелства да се извършва съгласно критериите приети от разпоредбите в Член 4 (1) и (2) на Директивата (С-44/95, Обединеното Кралство – „Lapple Bank“).

Решения от Европейския Съд

Оценки и компенсаторни мерки в SPAs

Чл. 7 от Директивата за Хабитатите изрично посочва, че Чл. 6 (2) до (4) важи за територии класифицирани по Чл. 4 (1) и (2) на Директивата за Птиците. Той гласи, че само територии класифицирани като SPA попадат под влиянието на Чл. 6 (2) до (4) на Директивата за Хабитатите.

Територии, които не са класифицирани като SPA, но е трябвало да бъдат, попадат под режима на защита на Чл. 4 (4) на Директивата за Птиците (С-374/98, Комисията с/у Франция – „Basses Corbières“).

Това означава, че не е възможно дерогиране!

Решения свързани с Директивата за Хабитатите

Всяка Държава Членка трябва да допринесе за изграждането на свързана европейска екологична мрежа. Държавите Членки имат известна свобода на действие при избора на места за включване в списъка. Упражняването на тази свобода е свързана със спазването на три условия:

- Само критерии от научен характер могат да определят избора на зони, които да бъдат предложени.
- Предложените зони трябва да осигуряват хомогенно и представително географско покритие на цялата територия на Държавата Членка.
- Всяка Държава Членка трябва да предложи зони, които ще гарантират достатъчна представителност на всички типове природни местообитания включени в Анекс I и всички местообитания на видове включени в Анекс II на Директивата, които се срещат на нейната територия (С-71/99 Комисията с/у Германия, С-220/99 Комисията с/у Франция).

Решения свързани с Директивата за Хабитатите

Държавите Членки трябва да защитят зоните веднага щом ги предложат. Ако тези зони не са адекватно защитени от момента на представянето им пред Комисията, постигането на целите свързани с тяхната консервация може да бъде застрашено (С-117/03, Италия – „Dragaggi“).

Директивата не разграничава мерките предприемани извън или в рамките на дадена защитена зона. Ето защо дефиницията “проект” в националното законодателство, която се отнася за действия извършвани извън дадена защитена зона, не може да е по-тясна от тази, която се отнася за проекти изпълнявани в рамките на защитена зона (С-98/03, Комисията с/у Германия).

Решения свързани с Директивата за Хабитатите

Въпреки че Директивата за Хабитатите не дава дефиниция за термините “план” и “проекти”, всяка дейност, която може да окаже значителен ефект върху околната среда, трябва да получи разрешение само след предварителна оценка на вероятните значителни ефекти върху околната среда.

За дейности, които са извършвани периодично в продължение на няколко години във въпросната зона, и за които трябва да се издава разрешително всяка година, всяко ново разрешително изисква оценка в момента на всяка кандидатура като отделен план или проект по смисъла на Директивата за Хабитатите (С-127/02 – „Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging“).

Решения свързани с Директивата за Хабитатите

Чл. 6 (2) на Директивата за Хабитатите, заедно с Чл. 7, изисква да се предприемат съответните стъпки, за да се избегне в рамките на SPAs влошаване на хабитатите и значително безпокойство на видовете, заради които е обявена зоната. Националните власти могат да одобрят план или проект, който може да има значителен ефект върху тази зона, само след като са установили посредством оценка за съвместимост на последиците от този план или проект за зоната, че той няма негативно да засегне целостта на тази зона (C-127/02 – „Waddervereinigung and Vogelbeschermingsvereniging“).

Решения свързани с Директивата за Хабитатите

Изискването за оценка за съвместимост зависи от вероятността да има значителен ефект върху зоната.

Предпазният принцип е един от фундаментите на защитата на високо ниво, преследвана от екологичната политика на Общността.

Оценката на рисковете трябва да се извършва в светлината на характеристиките и специфичните екологични условия на въпросната зона.

Всички аспекти на плана или проекта, които могат, самостоятелно или в комбинация с други планове или проекти, да засегнат консервационните цели на зоната трябва да бъдат идентифицирани в светлината на най-добрите познания в областта (C-127/02 – „Waddenvereinigung and Vogelbeschermingsvereiniging“).

Решения свързани с Директивата за Хабитатите

Условието, което изисква такава оценка да се провежда когато има съмнения за съществуването на значителни ефекти, не позволява тази оценка да бъде избягвана по отношение на определени категории проекти на базата на критерии, които не гарантират адекватно, че тези проекти няма да имат значително въздействие върху защитената зона (С-98/03, Комисията с/у Германия).

Решения от Европейския Съд

Научени уроци

Европейският Съд взема окончателните решения, които са задължителни за всеки Национален Съд.

Европейският Съд трябва да гарантира, че законодателството на Общността се тълкува и прилага еднакво.

Всяка Държава Членка трябва да допринесе достатъчно за европейската екологична мрежа Натура 2000. Най-добрите подходящи зони за опазване на птиците трябва да бъдат интегрирани. Само научни критерии могат да се прилагат за определяне границите на тези зони.

Зони за опазване на птиците, които не са интегрирани в Натура 2000 не попадат в условията на Чл. 6 (2) до (4) на Директивата за Хабитатите. Няма възможност за дерогиране в случай на значително въздействие.

Решения от Европейския Съд

Научени уроци

Всяко действие, което може да окаже негативен ефект трябва да бъде разгледано в оценка за съвместимост преди да бъде одобрено.

Оценката за съвместимост трябва да следва предпазния принцип.

Според Европейския Съд всяко решение трябва да се взема случай за случай в светлината на характеристиките и специфичните екологични условия на въпросната зона.

Всички аспекти на плана или проекта, които могат, самостоятелно или в комбинация с други планове или проекти, да засегнат конзервационните цели на зоната трябва да бъдат идентифицирани в светлината на най-добрите познания в областта.