



# Заедно за природата

Граждани за зелено бъдеще

Подходящата оценка за съвместимост с целите  
на НАТУРА 200 в решенията на Съда на ЕС

Тома Белев - АПБ

Първи семинар за повишаване капацитета на граждани, заинтересовани местни и централни администрации, насочени към актуалните проблеми при управлението на околната среда, гр. Велинград, 18.05 - 22.05.2026 г.

Изготвено с подкрепата на Швейцарско-българската програма за сътрудничество, Механизъм за гражданска ангажираност и прозрачност (МГАП) 2024-2029. Изразените възгледи и мнения са изцяло на автора и не отразяват непременно тези на правителствата на Швейцария и България.

## **Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна**

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 територията и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

3. Any plan or project not directly connected with or necessary to the management of the site but likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects, shall be subject to **appropriate assessment** of its implications for the site in view of the site's conservation objectives

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une **évaluation appropriée** de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site.

## Дело Waddenzee (Дело C-127/02) от 7 септември 2004 г.

2. Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 установява процедура, предназначена да гарантира, чрез предварително проучване, че план или проект, който не е пряко свързан с управлението на съответната територия или не е необходим за него, но е вероятно да окаже значително въздействие върху нея, **е разрешен само до степента, до която няма да окаже неблагоприятно въздействие върху целостта на тази територия**, докато член 6, параграф 2 от посочената директива установява задължение за обща защита, състоящо се в избягване на влошаване и смущения, които биха могли да имат значително въздействие с оглед на целите на Директивата, и не може да се прилага едновременно с член 6, параграф 3.

## Дело Waddenzee (Дело C-127/02) от 7 септември 2004 г.

3.(а) Член 6, параграф 3, първо изречение от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че всеки план или проект, който не е пряко свързан с управлението на защитената зона или не е необходим за него, **подлежи на подходяща оценка на въздействието му върху зоната с оглед на целите за опазване на зоната, ако не може да се изключи, въз основа на обективна информация, че ще окаже значително въздействие върху тази зона, както самостоятелно, така и в комбинация с други планове или проекти.**

3. (б) Съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директива 92/43, когато **план или проект, който не е пряко свързан с управлението на дадена зона или не е необходим за него, е вероятно да застраши целите на опазването на зоната, той трябва да се счита за вероятно да окаже значително въздействие върху тази зона.** Оценката на този риск трябва да се извърши, *inter alia*, в светлината на характеристиките и специфичните условия на околната среда на зоната, засегната от такъв план или проект.

4. Съгласно член 6, параграф 3 от Директива 92/43, подходящата оценка на последиците от плана или проекта за съответната зона предполага, че преди одобряването му всички аспекти на плана или проекта, които могат сами по себе си или в комбинация с други планове или проекти да засегнат целите на опазването на зоната, трябва да бъдат идентифицирани в светлината на най-добрите научни познания в областта. Компетентните национални органи, като вземат предвид подходящата оценка на последиците от механичния риболов на миди за съответната зона с оглед на целите на опазването на зоната, разрешават такава дейност само ако са се уверили, че тя няма да окаже неблагоприятно въздействие върху целостта на тази зона. Такъв е случаят, когато не остават разумни научни съмнения относно липсата на такива последици.

## C-131/24 Принцип на добрата администрация

54 На второ място е важно да се припомни, че когато прилагат правото на Съюза, държавите членки са длъжни да гарантират зачитането на изискванията, произтичащи от принципа на добра администрация (вж. решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 44 и цитираната съдебна практика).

55 Този принцип изисква по-специално административният орган да разглежда грижливо и безпристрастно **всички релевантни аспекти**, за да може при приемането на решението си да разполага с възможно най-пълната и надеждна информация (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Agrobet CZ, C-446/18, EU:C:2020:369, т. 44).

56 Принципът на добра администрация налага и на администрацията **да мотивира своите решения, когато прилага правото на Съюза** (вж. в този смисъл решение от 24 февруари 2022 г., SC Cridar Cons, C-582/20, EU:C:2022:114, т. 54).

## С-131/24 Принцип на предпазливостта

57 На трето място, що се отнася до оценката на риска в областта на околната среда, тя трябва да се извърши в съответствие с член 191, параграф 2 ДФЕС при спазване на принципа на предпазните мерки. **От тази гледна точка компетентните органи трябва по-специално да вземат предвид най-достоверните налични научни данни, както и най-актуалните резултати от международните научни изследвания** (вж. в този смисъл решения от 21 юни 2017 г., *Blaise* и др., С-616/17, ЕУ:С:2019:800, т. 46, и от 12 юни 2025 г., *Eesti Suurkiskjad*, С-629/23, ЕУ:С:2025:429, т. 42). За сметка на това не може да се изисква ефикасността на тези мерки да бъде доказана чрез представяне на научна документация, удостоверяваща успешното прилагане на тези мерки на практика, при положение че такава документация не е непременно налична. (С 131-24)

# Дело С-323/17 Предварителна преценка

35 Съгласно твърдяното от жалбоподателите в главното производство и Комисията и както отбелязва запитващата юрисдикция, обстоятелството, че **мерки за избягване или намаляване на вредните последици от даден план или проект върху съответната територия се вземат предвид, когато се преценява дали е необходимо да се прави подходяща оценка, предполага вероятност от значително въздействие върху територията и поради това трябва да се извърши такава оценка.**

36 Този извод се потвърждава от факта, че пълен и точен анализ на мерките, с които биха могли да бъдат избегнати или намалени евентуалните значителни последици върху съответната територия, трябва да се направи не на етапа на предварителната проверка, а точно на етапа на подходящата оценка.

37. Ако такива мерки бъдат взети предвид още във фазата на предварителната проверка, това би могло да накърни полезното действие на Директивата за местообитанията като цяло, и по-специално фазата на оценяване, при положение че последната фаза ще бъде безпредметна и ще има опасност от заобикалянето ѝ, а тя е съществена гаранция, предвидена в тази директива.

## Предшестваща оценка

Подходящата оценка на въздействието върху съответната територия на план или проект обаче трябва да предшества одобряването му (вж. по-специално решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, т. 53). Тя съответно не може да се прави в същото време или след това (вж. по аналогия решения от 20 септември 2007 г., Комисия/Италия, C-304/05, EU:C:2007:532, т. 72 и от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768, т. 104).

## C-254/19 Използване на предходни оценки

59...Тази оценка на въздействието трябва да се извърши, когато въз основа на най-добрите научни достижения в тази област не може да се изключи възможността този проект да засегне целите за опазване на съответната територия. Предходна оценка на посочения проект, извършена преди издаването на първоначалното разрешение за проекта, може да изключи този риск само ако съдържа пълни, точни и окончателни изводи, които могат да развеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от строителните работи и при условие че **релевантните екологични и научни данни не са се променили, проектът не е изменен или няма други планове или проекти**

## дело С-441/17/ дело С-43/10 Актуални данни

137 Дадена оценка впрочем не може да се счита за „подходяща“ по смисъла на член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията, ако липсват актуализирани данни за местообитанията и защитените видове (вж. в този смисъл решение от 11 септември 2012 г., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* и др., С-43/10, EU:C:2012:560, т. 115).

115 С оглед на гореизложеното дадена оценка не може да се счита за подходяща, когато липсват информация или надеждни и актуализирани данни относно птичата фауна в разглежданата СЗЗ.

## дело С-217/19 Актуални данни

74 В това отношение, от една страна, **не може да се поддържа, че държава членка разполага с най-добрите научни познания, когато при приемането на решението си компетентният орган се основава на проучване, публикувано седем години по-рано,** така че, освен ако има доказателства за противното, може да се счита, че последващо изследване, което анализира данни за по-близки години, ще съдържа по-актуални данни и съответно ще се ползва със значително по-висока точност и релевантност.

136 На второ място, както генералният адвокат посочва в точка 162 от заключението си, видно от самия текст на точка 4.2 от **оценката на въздействието от 2015 г.** — където се посочва, че „[р]азпоредбите относно въздействието върху територията от „Натура 2000“ [Puszcza Białowieska], съдържащи се в „оценката на въздействието върху околната среда“ за периода 2012—2021 г., по принцип не трябва да бъдат актуализирани“ — **тази оценка е извършена въз основа на данни, използвани за оценяване на въздействието на ПУГ от 2012 г. върху посочената територия, а не въз основа на актуализирани данни.**

# Пропуски

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 развеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените работи за засегнатата защитена територия** (вж. по-специално решения от 11 април 2013 г., Sweetman и др., C-258/11, EU:C:2013:220, т. 44 и от 21 юли 2016 г., Orleans и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 50).

## Отчитане на консервационни или превантивни мерки

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

## C-559/19 Може ли органът да отчете смекчаващи мерки ?

55 Предварително следва да се констатира, че текстът на [член 6 от Директивата за местообитанията не съдържа никакво позоваване на каквото и да било понятие „мярка за смекчаване“](#) (решение от 21 юли 2016 г., Orleans и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 57).

C-559/19

56 Макар с този израз да се обозначават мерките за защита, целящи да се избегне или намали отрицателното въздействие на план или проект върху въпросната територия, припомненото в точка 49 от настоящото решение изискване оценката на предвидения в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията план или проект да съдържа пълни, точни и окончателни констатации и изводи **налага тези мерки да бъдат оценени едновременно със самия план или проект и следователно посочените мерки да са включени в посочения план или проекти** (вж. в този смисъл решение от 21 юли 2016 г., Orleans и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 54). Следователно те не могат да изменят съответния план или проект след тази оценка. Да се допусне изменението на плана или проекта след оценката на въздействието му върху съответната територия чрез смекчаващи мерки всъщност би означавало отказ от оценка на въздействието върху съответната територия на самите мерки, както и на въздействието на окончателния план или проект в нарушение на целите на член 6 от тази директива.

## C-461/17 Кои видове включваме в оценката

37 Щом като, както бе отбелязано в точки 33 и 34 от настоящото решение, всички аспекти, които могат да засегнат тези цели, трябва да бъдат очертани и щом като извършваната оценка трябва да съдържа в това отношение пълни, точни и окончателни констатации и изводи, следва да се приеме, че всички местообитания и видове, заради които територията е защитена, трябва да бъдат посочени. Всъщност, ако тази оценка не посочва всички местообитания и видове, заради които територията е вписана като защитена, тя би била в разрез със споменатите по-горе изисквания и съответно, както отбелязва по същество генералният адвокат в точка 31 от заключението си, не би могла да разсее всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно липсата на вредни за защитената територия последици (вж. в този смисъл решение от 26 април 2017 г., Комисия/Германия, C-142/16, EU:C:2017:301, т. 33). C-461/17

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

## C-461/17 Кои видове включваме в оценката

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

C-461/17

## С-142/16 Период на кумулативната оценка

61 При все това член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията изисква при оценка на кумулативното въздействие националните органи да вземат предвид всички проекти, които в комбинация с проекта, за който се иска разрешение, **могат да окажат значително влияние от гледна точка на преследваните с тази директива цели, макар проектите да са били осъществени преди датата на транспонирането ѝ.**

## Липса на отрицателно влияние

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, което означава трайно поддържане на съставните характеристики на съответната територия, свързани с наличието на тип естествено местообитание, целта за опазването на който обуславя включването на територията в списъка с ТЗО по смисъла на тази директива (вж. по-специално решения от 11 април 2013 г., Sweetman и др., C-258/11, EU:C:2013:220, т. 39 и от 21 юли 2016 г., Orleans и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 47).

Следователно компетентните национални органи не могат да позволят намеси, които създават опасност от трайно засягане на екологичните характеристики на териториите, в които се намират типове естествени местообитания от интерес за Общността или приоритетни такива. Такава по-специално е хипотезата, когато има опасност намесата да доведе до изчезване **или частично и непоправимо унищожаване** на такъв тип естествено местообитание, намиращо се в съответната територия (вж. в този смисъл по-специално решения от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768, т. 163 и от 11 април 2013 г., Sweetman и др., C-258/11, EU:C:2013:220, т. 43).

50 При липсата обаче на такива изводи, **които да разсеят всяко разумно съмнение относно достатъчността на наличната информация, оценката не може да се счита за „подходяща“** по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. (C-461/17)

## С-461/17 научна експертиза

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

## C-559/19

48 По силата на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията компетентният **национален орган трябва да откаже да разреши разглеждания план или проект, когато съществува несигурност относно липсата на неблагоприятни последици за интегритета на съответната територия.** По този начин посочената разпоредба включва принципа на предпазните мерки и позволява ефикасно да се предотврати засягането на интегритета на защитените територии, дължащо се на предвидените планове или проекти. Не толкова стриктен критерий за одобрение не би могъл да гарантира толкова ефикасно постигането на целта за защита на териториите, към която се стреми споменатата разпоредба (решения от 7 септември 2004 г., *Waddenvereniging* и *Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, т. 57 и 58, от 11 април 2013 г., *Sweetman* и др., C-258/11, EU:C:2013:220, т. 41 и от 21 юли 2016 г., *Orleans* и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 53).

## C-559/19 Последващи проучвания

50 От това следва, че предвидената в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията оценка не може валидно да продължи въз основа на извършени на по-късен етап проверки и проучвания. В момента, в който настъпи необходимост от допълването или задълбочаването ѝ, оценката на въздействието на даден план или проект върху специална защитена зона не може да се разглежда като предвидената в тази разпоредба оценка.