Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 14 юли 2016 година*

Дело C-290/15

Patrice D'Oultremont и др.
срещу
Région wallonne

(Преюдициално запитване, отправено от Staatsrat (Белгия)

„Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — План и програма — Определение — Изграждане на вятърни генератори"

I – Въведение

1. Разширяването на производството на електроенергия посредством силата на вятъра е процес, обект на оживени дискусии, а в някои случаи предизвиква и ожесточена съпротива. Предвид застрашаващото ни изменение на климата обаче Съюзът и много от държавите членки подкрепят този процес.

2. Повод за настоящия спор е обстоятелството, че в белгийския регион Валония са приети някои разпоредби относно вятърните генератори, без по отношение на тях предварително да е извършена екологична оценка с участието на обществеността съгласно изискването по Директивата относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда** (наричана по-нататък „Директива за СЕО", като „СЕО" е съкращение от „стратегическа екологична оценка"). Това обстоятелство е повод за съжаление дори само поради това че подобно производство може да се превърне във форум за спор относно такива проекти и да способства за по-обективни аргументи в рамките на дискусията.

3. Съдът е имал повод да уточни съдържанието на Директивата за СЕО за пръв път преди няколко години — в решение Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie***. Оттогава по тази директива вече се е развила богата съдебна практика****. Въпреки това настоящият акт за преюдициално запитване отново ни изправя пред все същия централен въпрос, който е стоял в основата и на посоченото първо дело в разглежданата материя, а именно какво е съдържанието

* Език на оригиналния текст: немски.

** Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

*** Решение от 17 юни 2010 г., Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:355).

**** Оттогава Съдът се е произнесъл по още девет преюдициални запитвания с въпроси по тази директива. Освен това, наред с настоящото производство са образувани производства по най-малко още две други преюдициални запитвания.

на понятията „планове“ и „програми“. Пред Съда стои именно задачата да се произнесе дали постановление, чиито разпоредби по-специално установяват допустими норми на шум и на периодично засенчване от вятърните генератори, представлява „план“ или „програма“ по смисъла на Директивата за СЕО, и съответно изисква ли се евентуално и екологична оценка.

4. В хода на предишните производства пред Съда обаче до момента не е взето под внимание обстоятелството, че в едно друго решение, наред с редица важни съждения във връзка с други области на европейското екологично право, вече се съдържа и абстрактно определение какво следва да се разбира под понятието „план или програма“ по смисъла на Директивата за СЕО. Съгласно това определение става въпрос за акт, който определя критериите и условията за устройство на територията, както и правилата и процедурите за проверка, на които е предмет прилагането на един или няколко проекта*****. Следователно при това положение остава да се прецени дали е необходимо по-нататъшно уточняване на това определение и дали същото е релевантно в настоящия случай.

II – Правна уредба

А– *Международното право*

5. Правото на Съюза, уреждащо въпросите на екологичната оценка, е тясно свързано с различни международни конвенции.

1. Конвенцията от Еспо

6. Конвенцията от Еспо за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст****** е подписана през 1991 г., а през 1997 г. е одобрена за прилагане от тогавашната Европейска общност*******.

7. В член 2, параграф 7 от тази конвенция се упоменават планове и програми, както следва:

„Като минимално изискване през фазата на проектно планиране се извършват предвидените в тази конвенция задължителни оценки на въздействието върху околната среда. Страните по конвенцията се стремят в подходяща степен към прилагането на основните правила във връзка с оценката на въздействието върху околната среда по отношение на съответните политики, планове и програми“ [неофициален превод].

***** Решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560, т. 95).

****** ОВ C 104, 1992 г., стр. 7.

******* Въз основа на предложение за решение на Съвета за одобрение от името на Европейската общност на първото и второто изменение на Конвенцията на ИКЕ на ООН за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (COM(2007)0470 окончателен) на 27 юни 1997 г. Общността одобрява тази конвенция с решение на Съвета, непубликувано, чиято вероятна дата е 15 октомври 1996 г. (вж. предложението за първото решение на Съвета, ОВ C 104, 1992 г., стр. 5).

2. Протоколът от Киев

8. От 2008 г. Съюзът е договаряща страна по Протокола от Киев******** (наричан по-нататък „Протоколът от Киев“) към Конвенцията от Еспо*********. Преобладаващата част от разпоредбите на този протокол се покриват по съдържание с нормите на Директивата за СЕО и всъщност са транспонирани чрез тази директива**********.

9. В член 13 от Протокола от Киев се упоменава подготовката на политики и законодателство, но тази разпоредба не е възпроизведена в текста на Директивата за СЕО, като гласи следното:

„(1) Всяка страна полага усилия да осигури вземането предвид и интегрирането в подходяща степен на аспектите на околната среда, включително здравни аспекти, в подготовката на нейните предложения за политики и законодателство, които е вероятно да имат значително въздействие върху околната среда, включително здравето.

(2) […]“.

3. Конвенцията от Орхус

10. Конвенцията от 1998 г.********** за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (ОВ L 124, 2005 г. стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204) (наричана по-нататък „Конвенцията от Орхус“) също засяга въпроси във връзка с екологичната оценка.

11. Член 6 от Конвенцията от Орхус съдържа разпоредби относно участието на обществеността в процеса на одобряване на определени дейности***********. Членове 7 и 8 от нея се отнасят до участието на обществеността в процеса на подготовка на планове, програми, политики и законодателство.

12. Следва да бъде откроен член 7, четвърто изречение от Конвенцията от Орхус, който се отнася до политиките:

„Всяка страна се стреми в подходяща степен да предоставя възможности за участие на обществеността при изготвянето на политиките, касаещи околната среда“.

13. Съгласно член 8, първо изречение от Конвенцията от Орхус всяка страна се стреми „да подпомага ефективното участие на обществеността на подходящ етап и когато все още са налице открити възможности в подготовката от страна на държавните органи на [подзаконови] нормативни актове […] и на други общоприложими правила със задължителна сила, които могат да имат значително въздействие върху околната среда“.

******** ОВ L 308, 2008 г., стр. 35.

********* Решение 2008/871/ЕО на Съвета от 20 октомври 2008 година относно одобрението от името на Европейската общност на Протокола за стратегическа екологична оценка към Конвенцията на ИКЕ/ООН за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, съставена в Еспо през 1991 г. (ОВ L 308, 2008 г., стр. 33).

********** Вж. декларацията на Европейската общност съгласно член 23, параграф 5 от Протокола за стратегическа екологична оценка към Конвенцията от Еспо за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (ОВ L 308, 2008 г., стр. 34).

********** ОВ L 124, 2005 г., стр. 4, приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

********** Във връзка с това вж. представеното от мен заключение по дело Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491, т. 64—85).

Б– *Правото на Съюза*

1. Директивата за СЕО

14. Целите на Директивата за СЕО произтичат по-специално от разпоредбата на член 1 от нея:

„Целта на настоящата директива е да предостави високо равнище на защита на околната среда и да допринесе за интегрирането на екологичните съображения в подготовката и приемането на планове и програми, с оглед съдействие за устойчиво развитие чрез осигуряване, че в съответствие с настоящата директива, се извършва екологична оценка на определени планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда“.

15. Плановете и програмите са дефинирани в член 2, буква а), както следва:

„За целите на настоящата директива:

а) „планове и програми“ означава планове и програми, включително тези съфинансирани от Европейската общност, както и всяко тяхно изменение:

— които подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво, или които се изготвят от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, и

— които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби […]“.

16. Разпоредбите на член 3 определят за кои планове и програми се извършва оценка. Във връзка с това релевантни са по-специално параграфи 1, 2 и 4:

„(1) В съответствие с членове 4—9 екологична оценка се извършва на плановете и програмите, посочени в параграфи 2—4, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

(2) В съответствие с параграф 3 екологична оценка се извършва за всички планове и програми:

а) които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 85/337/ЕИО, или

б) които, с оглед вероятните последици върху местата, са били определени, че изискват оценка в съответствие с членове 6 или 7 от Директива 92/43/ЕИО.

(3) […]

(4) Държавите членки определят дали други планове и програми освен тези, предвидени по параграф 2, които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, е вероятно да имат съществени последици върху околната среда“.

17. В приложение I се определя информацията, която трябва да бъде предоставена в екологичния доклад. Особен интерес представлява разпоредбата на буква в) от това приложение, която изисква представяне на екологичните характеристики на пространствата, които вероятно ще бъдат съществено засегнати.

18. В приложение II се установяват критериите за определяне на вероятното значение на последиците върху околната среда, посочени в член 3, параграф 5 от Директивата за СЕО. Следва да бъдат откроени посочените в приложение II, точка 2, от пето до седмо тире характеристики на последиците и на пространството, което е вероятно да бъде засегнато, като тези характеристики подлежат на включване в екологичния доклад:

— „величината и пространствения обхват на последиците (географски район и брой на населението, които е вероятно да бъдат засегнати),

— стойността и уязвимостта на пространството, което е вероятно да бъде засегнато вследствие на:

  — особени естествени характеристики или културно наследство,

  — превишени екологични стандарти за качество или пределни стойности,

  — интензивно земеползване,

— последиците върху пространства или пейзажи, които имат признат национален, общностен или международен статут на защита“.

2. Директивата за ОВОС

19. Директивата за ОВОС********** заменя Директива 85/337/ЕИО, а съгласно точка 3, подточка i) от приложение II към нея обхваща и „съоръжения[та] за производство на електроенергия посредством силата на вятъра (вятърни генератори)“.

B– *Белгийското право*

20. Разпоредбите на постановлението на правителството на Валония от 13 февруари 2014 г. за определяне на секторни условия за вятърните генератори с обща мощност, по-голяма или равна на 0,5 MW (наричано по-нататък „обжалваното постановление“) по същество се отнасят до експлоатацията на вятърните турбини (достъп, преглед, профилактика), предотвратяването на злополуки и пожари (в това число и спирането на вятърните турбини), шума и периодичното засенчване от движещия се ротор, допустимото магнитно поле, възстановяването на терените при окончателно извеждане на инсталациите от експлоатация, както и учредяването на финансови гаранции.

21. По отношение на нормите за шум пределните стойности варират по-специално според вида на така наречените планови зони, сред които населени райони, територии за селско стопанство, индустриални зони и други. Обжалваното постановление определя по-либерална норма за шума в сравнение с приложимите спрямо всички съоръжения общи условия за шума през нощта освен за летния сезон в населените райони и селските населени райони.

********** 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), последно изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1).

III – Фактите и преюдициално запитване

22. Правителството на Валония предприема различни инициативи по отношение на вятърните турбини, в това число публикуването на екологичен доклад, по който обществеността е имала възможност да вземе становище. До момента обаче нито една от тези инициативи не е довела до приемането на разпоредби с нормативна сила.

23. Вместо това правителството на Валония приема обжалваното постановление, което жалбоподателите в главното производство (г-н D'Oultremont и др.) оспорват пред белгийския Държавен съвет. По-специално е спорен въпросът дали това постановление е трябвало да бъде подложено на стратегическа екологична оценка.

24. Предвид гореизложеното във връзка с посоченото производство Държавният съвет отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Налагат ли член 2, буква а) и член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО да се окачествява като „план или програма“ по смисъла на тези разпоредби постановление с нормативна сила, което съдържа различни разпоредби относно изграждането на вятърни турбини, в това число мерки за сигурност, управление, възстановяване и учредяване на гаранции, както и норми за шум, определени в зависимост от плановите зони, разпоредби, които регламентират издаването на административни разрешения, даващи право на изпълнителя на проекта да внедрява и експлоатира съоръжения, които автоматично подлежат на оценка на последиците върху околната среда по силата на вътрешното право?“.

25. Писмени и устни становища са представили г-н D'Oultremont и др., белгийската Асоциация за възобновяема и алтернативна енергия (Fédération de l'Énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL (наричана по-нататък „EDORA“), Кралство Белгия, Кралство Нидерландия, както и Европейската комисия. В съдебното заседание от 7 април 2016 г. се явява и представител на Френската република.

IV – Анализ

26. С преюдициалното си запитване Държавният съвет иска да установи дали постановление, което съдържа разпоредби относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори и следователно определя рамката за издаване на разрешения, представлява „план“ или „програма“ по смисъла на Директивата за СЕО.

27. Съгласно член 2, буква а) от Директивата за СЕО за целите на тази директива изразът „планове и програми“ означава планове и програми, както и всяко тяхно изменение, които подлежат на изготвяне и/или приемане от орган или които се изготвят от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, и които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби.

28. Както вече имах повод да изтъкна по друго дело, тази разпоредба не дефинира разглежданата двойка понятия, а само ги квалифицира: по смисъла на тази директива изразът „планове и програми“ означава планове и програми, които отговарят на определени (допълнителни) условия**********.

********** Вж. представеното от мен заключение по съединени дела Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:120, т. 38).

29. Тази двойка понятия с централно значение за посочената директива не е подробно дефинирана от Съда и в първото му решение във връзка с Директивата за СЕО, постановено по дело Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie, което също е било образувано по акт за преюдициално запитване от белгийския Държавен съвет. Съдът единствено констатира, че програмите за действие по Директивата за нитратите********** представляват „планове“ и „програми“ по смисъла на Директива 2001/42 както с оглед на характеристиките им, така и с оглед на самата воля на законодателя на Съюза**********.

30. Това въздържане от даването на определение на двойката понятия „планове“ и „програми“ се дължи на използването им за означаване на различни мерки в голям брой области, не само във връзка с Директивата за СЕО, но и с останалото право на Съюза, като поне към онзи момент все още не е могло да се предвиди ясно специфичното им значение за по-нататъшното прилагане на Директивата за СЕО. Макар че още в Директива 2003/35********** законодателят на Съюза дава да се разбере, че програмите за действие по Директивата за нитратите би следвало да се определят като „планове“ или „програми“ по смисъла на Директивата за СЕО**********, това обстоятелство също не улесни разграничаването на тези две понятия от други понятия.

31. Актът за преюдициално запитване и становищата на участниците в настоящото производство обаче вече налагат попълването на тази празнота в правото, като във връзка с това в тях се излагат виждания за различни възможни определения.

32. До този момент още не е взето предвид обстоятелството, че в решение Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др. Съдът междувременно е определил какво следва да се разбира под „план“ или „програма“, като се е основал на една своя констатация от решение Inter-Environnement Bruxelles и др.**********, отнасяща се до целите на Директивата за СЕО. Според така даденото определение става въпрос за акт, който определя критериите и условията за устройство на територията, както и правилата и процедурите за проверка, на които е предмет прилагането на един или няколко проекта (наричано по-нататък „дефиницията на Съда“)**********.

33. Освен това Съдът подчертава, че предвид (общата) цел на Директивата за СЕО, която е да се гарантира високо равнище на защита на околната среда, разпоредбите, които очертават приложното поле на тази директива, и по-специално разпоредбите, съдържащи определенията на предвидените от нея актове, трябва да се тълкуват разширително**********.

********** Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81, поправка, ОВ L 289, 2014 г., стр. 23), изменена с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на разпоредбите относно комитетите, които подпомагат Комисията при упражняването на изпълнителните ѝ правомощия, определени в актовете, които подлежат на процедурата, посочена в член 251 от Договора за Европейската общност (ОВ L 284, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213).

********** Решение от 17 юни 2010 г., Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:355, т. 42).

********** Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

********** Представеното от мен заключение по съединени дела Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:120, т. 26).

********** Решение от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 30).

********** Решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560, т. 95).

********** Решения от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 37) и от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, т. 50).

34. Оттук следва, че при съмнение тази двойка понятия следва да бъде разграничена от други мерки, като се изхожда от закрепената в член 1 от Директивата за СЕО специфична цел да се гарантира извършването на екологична оценка по отношение на планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда**********.

35. В съответствие с дефиницията на Съда обжалваното постановление определя критериите и условията за използване на вятърни генератори, както и правила и процедури за проверка на неопределен брой проекти за производство на електроенергия посредством силата на вятъра. Ясно е, че разпоредбите на това постановление е вероятно да имат съществени последици върху околната среда. Следователно дори само поради това обстоятелство изглежда разумно извършването на екологична оценка на обжалваното постановление с участието на обществеността. При широко тълкуване на предпоставките за прилагане на Директивата за СЕО изложеното съображение подкрепя тезата, че разглежданото постановление следва да се счита за „план“ или „програма“.

36. От акта за преюдициално запитване става ясно обаче, че Държавният съвет обсъжда като възможни тезите, че даден план или програма се отнасят до географски по-ограничено пространство (по този въпрос буква А по-долу) и/или трябва да представлява цялостен и последователен подход, който се изразява в конкретно и координирано планиране (по този въпрос буква Б по-долу). Освен това някои от участниците искат разграничаване от по-общите разпоредби (по този въпрос буква В по-долу).

А– *По необходимата връзка с определено пространство*

37. Като се позовава на разпоредбите в приложенията към Директивата за СЕО, Държавният съвет счита, че е необходимо мярката да се отнася до определено пространство. Тези разпоредби изискват екологичният доклад в рамките на екологичната оценка да включва именно екологичните характеристики на пространствата, които вероятно ще бъдат съществено засегнати (приложение I, буква в). Освен това, при проверката дали е вероятно да настъпят съществени последици върху околната среда също трябва да се вземат предвид аспекти, свързани с определено пространство (приложение II, точка 2, от пето до седмо тире). Образец за тези разпоредби вероятно са плановете за земеползване.

38. В същия смисъл може да се разбира и дефиницията на Съда за „планове“ и „програми“, а именно че съответният план или програма трябва да обхваща определено пространство, тъй като въпросният акт трябва да урежда „устройството *на* територията“ **********.

39. При подобно тълкуване би било под въпрос дали обжалваното постановление показва достатъчна връзка с определени пространства. Всъщност пространственият му аспект се отнася до цялата територия на регион Валония. Връзка с по-ограничено пространство показват единствено пределните стойности за шума, тъй като такива са определени за различните видове планови зони.

40. Въпреки това от Директивата за СЕО, както и от дефиницията на Съда не могат да се извлекат критерии, по които определена територия да бъде очертана с такава достатъчна точност, така че да може да е предмет на план или програма.

********** Вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 40) и от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 30).

********** Курсивът е мой.

41. Освен това, при по-задълбочено разглеждане на въпроса става ясно, че установените в приложенията изисквания за връзка с определено пространство могат да се прилагат по разумен начин и към разпоредби като обжалваното постановление, които се отнасят до цял регион или до определени типове територии в рамките на даден регион.

42. Това обстоятелство личи особено ясно във връзка с пределните стойности за шума. Те очевидно се основават на допускания за степента на уязвимост на съответните типове територии, които от своя страна съответстват на определени планови зони в регион Валония, като напр. всички населени райони. Тези допускания могат да се представят и обсъдят в рамките на преценката за възможните последици върху околната среда в посочените райони.

43. Най-накрая, същото важи и за разпоредбите, които се отнасят до целия регион Валония, тъй като се основават на съображения за последиците върху околната среда и за уязвимостта именно в този регион, като тези фактори също могат да се представят и подложат на обсъждане. При подготовката на такива разпоредби би могло (и би следвало) да се изготвят прогнози за местата в целия регион, където се очаква осъществяването на подобни проекти, и съответно за последиците, които разпоредбите ще имат за тези места. В идеалния случай подобни съображения или тяхното обсъждане с участието на обществеността биха подобрили предложените разпоредби, например като се въведат забрани или особено строги изисквания към съответни проекти за определени места, а за други места се предвидят по-либерални изисквания.

44. С оглед на изложеното обжалваното постановление впрочем показва общи характеристики с плановете и програмите в рамките на признатите програми за действие по Директивата за нитратите и макар „да се изисква такива програми за действие да се изготвят във всички „уязвими зони“ **********, член 3, параграф 5 от тази директива допуска възможността същите да се осъществяват на цялата територия на дадена държава членка.

45. Ето защо предлагам определението на понятията „планове“ и „програми“ по смисъла на Директивата за СЕО да се уточни в смисъл, че не е необходимо да имат за предмет устройството на точно определена територия, а е достатъчно да се отнасят изобщо до територии или отделни места.

Б– *По въпроса за цялостност на рамката, предвидена за проекти*

46. От акта за преюдициално запитване също така е видно, че макар обжалваното постановление да се отнася до определен сектор от икономиката, а именно експлоатацията на вятърни паркове, същото не определя цялостна рамка, разбирана като съвкупност от координирани мерки. Поради това Държавният съвет търси отговор на въпроса дали в такъв случай не може за „план“ или „програма“ да се считат поне мерките, с които се определят само отделни части от рамката за издаването на разрешение за развитието на проекти.

47. Дефиницията на Съда за „планове“ и „програми“ би могла да бъде аргумент в подкрепа на тезата, че е необходимо рамката да бъде цялостна. Посочената дефиниция е основана на „критери*ите* и услови*ята* за устройство“ на територията **********. Това обстоятелство би могло да се разбира в смисъл, че по принцип всички критерии и условия за устройството на територията трябва да бъдат част от съответния план или програма, тоест че така определената рамка трябва да бъде цялостна.

********** Вж. решение от 17 юни 2010 г., Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:355, т. 36 и 47).

********** Курсивът е мой.

48. Строго погледнато, това съображение се отнася обаче не толкова до тълкуването на понятията „планове“ и „програми“ по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО, колкото до въпроса дали по силата на член 3, параграф 2, буква а) или на член 3, параграф 4 такава мярка не подлежи на задължителна екологична оценка. Всъщност тези разпоредби изискват извършването на екологична оценка само ако съответният план или програма определя рамката за издаването на разрешение за бъдещото развитие на проект. Казано другояче, с оглед на систематиката на Директивата за СЕО може да има и планове и програми, които не определят рамка за проекти, поради което за тях да не се изисква екологична оценка.

49. Тази теза се потвърждава от член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО. Посочената разпоредба се отнася до една втора група планове и програми, които, макар да подлежат на задължителна екологична оценка, не е необходимо непременно да определят рамка за разрешението за осъществяването на проекти. Тази разпоредба обхваща плановете и програмите, за които с оглед на вероятните им последици върху териториите е счетено, че изискват оценка в съответствие с член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

50. Независимо дали е необходимо въпросната мярка да определя рамка, за да бъде окачествена като „план“ или „програма“, или става въпрос за отделна предпоставка за определени задължения във връзка с екологичната оценка, при всички случаи следва да се изясни дали рамката трябва да бъде цялостна. В противен случай Държавният съвет всъщност няма да може да реши правния спор, с който е сезиран, относно въпроса дали за спорното постановление се изисква извършването на екологична оценка.

51. Във връзка с това Белгия и EDORA поддържат, че въпросният план или програма трябва да представлява цялостен и последователен подход, който се изразява в конкретно и координирано планиране. И наистина Съдът подчертава, че плановете за действие по Директивата за нитратите имат това качество**********, доколкото той ги квалифицира като планове или програми по смисъла на Директивата за СЕО.

52. Тази констатация на Съда се отнася обаче само до плановете за действие, предмет на посоченото дело, и очевидно същата е в духа на по-старата съдебна практика относно изискванията към програмите в правно регламентираната област на водите, която се споменава и от Белгия**********.

53. Изискванията съгласно правото на Съюза към планове или програми, които са насочени към постигането на определени цели, установени в правото на Съюза, имат своето естествено обяснение тъкмо в съответните цели, напр. целта на плановете за действие по Директивата за нитратите се състои в ограничаване на използването на нитрати в селското стопанство. Такива мерки трябва да бъдат регламентирани по начин, който прави възможно постигането на въпросните цели. По правило това изисква цялостен и последователен подход, който се изразява в конкретно и координирано планиране.

54. За разлика от това, целта на съответната мярка е ирелевантна за определението на „планове“ и „програми“ по смисъла на Директивата за СЕО. Тази мярка трябва да е съобразена с целта на Директивата за СЕО, която се състои в осигуряването на предварителна екологична оценка по отношение на решенията за планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда**********. По отношение на тази цел на

********** Решение от 17 юни 2010 г., Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:355, т. 47).

********** Решение от 21 януари 1999 г., Комисия/Белгия (C-207/97, EU:C:1999:17, т. 40). Вж. и посоченото от Нидерландия решение от 4 юли 2000 г., Комисия/Гърция (C-387/97, EU:C:2000:356, т. 76) относно мерките за планиране в правно регламентираната област на третирането на отпадъците.

********** Решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 40) и от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 30).

Директивата за СЕО няма никакво значение каква е целта на съответната мярка, нито дали с оглед на това тази мярка представлява цялостен и последователен подход, който се изразява в конкретно и координирано планиране, или пък се отнася само до определен отделен аспект на дадена цялостна проблематика.

55. Впрочем, ако приложното поле на Директивата за СЕО се ограничи до цялостни последователни подходи, това би създало стимул за заобикаляне на задължението за оценка, като такъв подход се раздроби на множество отделни мерки, които сами по себе си нямат цялостен характер и следователно няма да подлежат на оценка. Както обаче изтъква Комисията, Съдът вече е отхвърлил такава практика конкретно във връзка със заобикалянето на Директивата за ОВОС**********. Същото следва да важи и за Директивата за СЕО.

56. Оттук следва, че дефиницията на Съда, както и член 3, параграф 2, буква а) и член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО не могат да бъдат разбирани в смисъл, че даден план или програма трябва да съдържа такъв цялостен и последователен подход. Напротив, процедурата по стратегическа екологична оценка следва да може да се прилага и спрямо мярка, с която се определя само една част от рамката за бъдещото разрешение за осъществяването на съответния проект, тоест се отнася до някои отделни аспекти на устройството на дадена територия, ако предвиденото в тази мярка устройство е вероятно да предизвика съществени последици върху околната среда.

57. Поради това предлагам дефиницията на Съда да бъде уточнена в смисъл, че не е необходимо плановете и програмите по смисъла на Директивата за СЕО да определят критери*ите* и услови*ята* на устройството на дадена територия, а е достатъчно да определят някакви критерии и условия изобщо. Освен това член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО не предвижда като предпоставка съответният план или програма да определя цялостна рамка за разрешението за осъществяване на проекти.

B– *По разграничаването от общите разпоредби*

58. Най-накрая, различни участници в производството се опитват да поддържат, че „плановете“ и „програмите“ се различават от по-общите разпоредби като спорното постановление и считат, че последните не попадат в приложното поле на Директивата за СЕО. Основният им довод е, че някои международни споразумения установяват по-либерални изисквания във връзка с участието на обществеността и с екологичната оценка по отношение на политиките и на общите разпоредби в сравнение с плановете и програмите (по този въпрос точка 2 по-долу). Преди обаче да разгледам тези доводи, искам да напомня, че плановете или програмите могат да имат и законодателен характер, и следователно не отпадат от приложното поле на Директивата за СЕО само поради това обстоятелство (по този въпрос точка 1 по-долу).

1. По законодателния характер на плановете или програмите

59. Още от член 2, буква а), първо тире от Директивата за СЕО следва, че плановете и програмите могат да се приемат посредством законодателна процедура от парламент или правителство.

********** Решение от 21 септември 1999 г., Комисия/Ирландия (C-392/96, EU:C:1999:431, т. 76).

60. За сметка на това Директивата за СЕО не съдържа разпоредба, която да съответства по съдържание на член 2, параграф 5 от Директивата за ОВОС. Съгласно тази разпоредба, когато даден проект е приет със специален акт на националното законодателство, държавите членки могат да изключат въпросния проект от приложното поле на разпоредбите във връзка с обществените консултации**********.

61. Съответно Съдът уточнява във връзка с програмите за действие по Директивата за нитратите, че макар не всяка законодателна мярка да представлява „план“ или „програма“ по смисъла на Директивата за СЕО, само обстоятелството, че подобна мярка е приета по законодателен път, не води до изключването ѝ от приложното поле на тази директива**********.

62. Дефиницията за „планове“ и „програми“, която Съдът формулира по-късно, очевидно също включва в съдържанието си законодателни мерки, тъй като законите могат да бъдат актове, които определят критериите и условията за устройството на територии или за земеползване, както и правилата и процедурите за проверка на проекти.

63. От изложеното по-горе следва, че обхватът на понятията „планове“ и „програми“ по смисъла на Директивата за СЕО не може да бъде ограничен чрез изключването на мерки, които се приемат във формата на закон.

2. По съдържанието на мярката

64. Някои от участниците в производството правят разграничение между планове, програми и други мерки въз основа на съдържанието на актовете.

65. Такова разграничение между планове и програми, от една страна, и отделни проекти, от друга страна, е необходимо с оглед на съотношението между Директивата за СЕО и Директивата за ОВОС. По-специално не е разумно вероятните последици от дадена мярка върху околната среда да се подлагат на двойна проверка с оглед и на двете директиви**********. Още в тази връзка следва да се отбележи, че по отношение на отделни проекти Директивата за ОВОС е специална норма спрямо Директивата за СЕО**********.

66. За да разграничат плановете и програмите не само от отделни проекти, но и в другата посока, от (още) по-общи правила, някои от участниците в производството се позовават на членове 7 и 8 от Конвенцията от Орхус и на Протокола от Киев.

67. Най-детайлен каталог на различните типове мерки се съдържа в Конвенцията от Орхус. Член 7, от първо до трето изречение предвижда подходящо участие на обществеността при изготвянето на плановете и програмите, отнасящи се до околната среда. Наред с това член 7, четвърто изречение изисква страните да се стремят към осигуряване на участие на

********** Вж. още представеното от мен заключение по съединени дела Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:120, т. 40).

********** Решение от 17 юни 2010 г., Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:355, т. 41).

********** Вж. решенията от 22 септември 2011 г., Valčiukienė и др. (C-295/10, EU:C:2011:608, т. 62) и от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, т. 58).

********** Вж. представеното от мен заключение по дело Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2011:651, т. 151).

обществеността при изготвянето на политиките, отнасящи се до околната среда. Най-накрая, съгласно член 8 всяка страна полага усилия да подпомага участието на обществеността в подготовката на подзаконови нормативни актове и на други общоприложими правила със задължителна сила, които могат да имат значително въздействие върху околната среда.

68. Протоколът от Киев, който има за предмет специално стратегическата екологична оценка, също прави това разграничение. Докато правилата му за плановете и програмите до голяма степен съответстват по съдържание на Директивата за СЕО, Протоколът допълнително съдържа една разпоредба в член 13, която изрично упоменава политики и разпоредби. При изготвянето им страните полагат усилия да вземат под внимание аспектите, отнасящи се до околната среда.

69. Въпреки това обаче изглежда изключено тези международни споразумения да установяват насока за разграничаването на понятията „план“ и „програма“ от други мерки в контекста на Директивата за СЕО. Към момента на приемането на Директивата за СЕО нито Конвенцията от Орхус, нито Протоколът от Киев са били част от правото на Съюза. Действително, тази конвенция вече е съществувала към посочения момент, но Директивата за СЕО не я упоменава и по-специално не преследва нейното транспониране като своя цел. Макар че в съображение 7 от тази директива се споменава за очакваното подписване на горепосочения протокол, което по-късно става факт, и макар че тя служи за неговото транспониране, както се отбелязва в една от декларациите във връзка с неговото ратифициране, от тези обстоятелства също не следва, че посоченият протокол налага стриктно тълкуване на Директивата за СЕО.

70. Наред с това Директивата за СЕО се различава от посочените две международни споразумения по това, че тя именно не съдържа специални разпоредби относно политиките или пък общи правила, които биха наложили разграничаване на същите от плановете и програмите.

71. Освен това, ако с оглед на изложеното понятията „план“ и „програма“ се тълкуваха ограничително, такова тълкуване би било несъвместимо с принципа на широко тълкуване на предпоставките за прилагане на Директивата за СЕО********** и би противоречало на главната ѝ цел за въвеждане на екологична оценка по отношение на актовете, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда**********. Впрочем не е изненадващ фактът, че на тези две съображения се придава по-малко значение при международните споразумения с трети държави. За разлика от Съюза, който е длъжен да полага усилия за постигането на високо равнище на защита на околната среда по силата на член 3, параграф 3, второ изречение ДЕС, член 191, параграф 2 ДФЕС и на член 37 от Хартата на основните права, тези държави не са непременно носител на такова задължение. Следователно споразуменията с трети държави в областта на околната среда могат да съдържат компромиси за ангажименти, които са под равнището на защита в ЕС**********.

72. Оттук следва, че не е задължително каталогът на различните типове мерки от Конвенцията от Орхус и Протокола от Киев да се прилага и по отношение на по-ранната Директива за СЕО.

********** Решения от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 37) и от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, т. 50).

********** Решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 40) и от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 30).

********** Вж. решение от 14 юли 1998 г., Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, т. 48) и Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, т. 46).

73. По-удачен като ориентир изглежда член 2, параграф 7, второ изречение от Конвенцията от Еспо, която става част от правото на Съюза точно по времето на преговорите за приемане на Директивата за СЕО, с оглед на което може да се приеме, че като импулс за приемането на последната се е явила по-скоро тази конвенция, отколкото горепосочените международни споразумения. Съгласно обвързващите текстове на различните езици (английски, френски и руски) на тази разпоредба всяка от страните полага усилия да прилага по подходящ начин принципите на оценката на въздействието на политики, планове и програми върху околната среда. Съответно и трите вида мерки се третират еднакво.

74. С оглед на изложеното няма основание формулираната от Съда дефиниция на понятията „планове“ и „програми“ да бъде ограничена до политики или разпоредби.

75. Тази теза не се повлиява и от довода на Белгия, че спорното постановление е подобно на общите правила със задължителна сила по смисъла на член 6 от Директивата относно емисиите от промишлеността**********, за които не се изисква екологична оценка.

76. Действително, в това отношение следва да се признае, че Директивата относно емисиите от промишлеността не предвижда нито екологична оценка, нито участие на обществеността, когато държавите членки приемат такива правила. Също така е вярно и това, че за разлика от уредбата на програмите за действие по Директивата за нитратите, няма друг правен акт на Съюза, който да установява, че тези правила могат да се приемат за „планове“ или „програми“.

77. Това обстоятелство не изключва обаче възможността общи правила със задължителна сила по смисъла на член 6 от Директивата относно емисиите от промишлеността действително да бъдат „планове“ или „програми“, които подлежат на задължителна екологична оценка по силата на Директивата за СЕО. Такива правила определят именно критерии и условия за устройството на територии или за земеползване, както и правила и процедури за проверка на проекти. Очевидно е, че те също могат да имат съществени последици върху околната среда.

78. Освен това, съгласно точка 2 от приложение III към Директивата за нитратите програмите за действие по тази директива също определят пределна стойност за съдържанието на азот.

79. Оттук следва, че определянето на общи пределни стойности също може да бъде част от „планове“ и „програми“ по смисъла на Директивата за СЕО.

Г– *Заключителни бележки*

80. Квалифицирането на спорното постановление като „план“ или „програма“ е само една от предпоставките за възникване на задължението за извършване на стратегическа екологична оценка, като има и други такива.

81. В това отношение Държавният съвет поддържа, че обжалваното постановление е мярка, която „се изисква“ от законови, подзаконови или административни разпоредби по смисъла на член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО. Освен това то безспорно се отнася до посочения в член 3, параграф 2, буква а) сектор на енергетиката, както и до издаването на разрешения за проекти, които попадат в приложното поле на Директивата за ОВОС, а именно за вятърни генератори по смисъла на точка 3, буква и) от приложение II към последната.

********** Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, 2010 г., стр. 17).

82. Макар EDORA да поддържа виждането, че разпоредбите на посоченото постановление не могат да имат съществени последици върху околната среда, строго погледнато това обстоятелство не е обаче предпоставка за възникването на задължението за екологична оценка по член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО. Въпреки че от решение Dimos Kropias Attikis би могло да се изведе противното, в посочения случай проверката дали са вероятни съществени последици върху околната среда обаче се ограничава до въпроса дали въз основа на обективни елементи може да се изключи вероятността въпросният план или проект да окаже значително влияние върху съответната територия**********. Изглежда, че това положение едва ли е автоматично възможно при определянето на пределни стойности, и по-специално във връзка с нормите за шум и за периодично засенчване от вятърните генератори.

83. Държавният съвет ще трябва обаче евентуално да установи дали, както твърди EDORA, в рамките на екологичните оценки и участието на обществеността, проведени във връзка с други инициативи за уреждане на използването на силата на вятъра във Валония, обхващат и обжалваното постановление с оглед на последиците върху околната среда. Всъщност поначало Директивата за СЕО не изисква двойна проверка относно последиците върху околната среда, поради което вероятно би било излишно да се извършва отделна екологична оценка по отношение на това постановление**********. Ако обаче се установи, че е вярно твърдението на г-н D'Oultremont и др., че не са били разгледани становищата на обществеността, постъпили в рамките на нейното участие, същото не може да замени специфичната екологична оценка по отношение на спорното постановление.

V – Заключение

84. Поради това предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„1) „План“ или „програма“ по смисъла на Директива 2001/42/ЕО относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда е правен акт, който определя критериите и условията за устройството на териториите или за земеползването, както и правила и процедури за проверка на осъществяването на един или няколко проекта.

2) Член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 не изисква като предпоставка съответният план или програма да определя цялостна рамка за издаването на разрешения за проекти.

3) Постановление, което съдържа различни разпоредби относно изграждането на вятърни генератори, в това число мерки за сигурност, управление, възстановяване и учредяване на гаранции, както и норми за шум, определени в зависимост от плановите зони, разпоредби, които регламентират най-малкото част от рамката за издаването на административни разрешения за съоръженията, посочени в точка 3, буква и) от приложение II към Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, следва да се квалифицира като „план“ или „програма“ по смисъла на Директива 2001/42“.

********** Решение от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, т. 47).
********** Решение от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, т. 58).