Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 16 септември 2021 година [1]

Дело C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
срещу
Landkreis Rosenheim,
в присъствието на:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Стратегическа екологична оценка — Понятие за планове и програми — Наредба за опазване на ландшафта, която предвижда общи забрани и изисквания за разрешение, без специфична връзка с конкретни проекти — Правни последици от липсата на стратегическа екологична оценка — Ограничаване на действието на съдебното решение във времето — Правомощие на националния съд временно да запази последиците от националните актове“

1. В настоящото преюдициално запитване се повдигат проблеми, сходни с разгледаните от Съда в решение от 25 юни 2020 г. за вятърните генератори в Алтер и Невеле [2] относно екологичната оценка на плановете и програмите (наричана по-нататък „СЕО“).

2. В представеното от мен заключение по посоченото дело посочвам, че оценката на последиците на определени „проекти“ или на някои „планове и програми“ върху околната среда е един от основните инструменти в правото на Съюза за постигане на високо равнище на нейната защита [3].

[1] Език на оригиналния текст: испански.

[2] Решение A и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503; наричано по-нататък „решение Вятърни генератори в Алтер и Невеле“).

[3] Заключение от 3 март 2020 г. (C-24/19, EU:C:2020:143; наричано по-нататък „заключение Вятърни генератори в Алтер и Невеле“, т. 1).

3. Екологичната оценка на *проектите* се урежда от Директива 2011/92/ЕС[4], а тази на *плановете и програмите* — от Директива 2001/42/ЕО[5]. Двете директиви се допълват, тъй като последната „се опитва да насърчи анализа на въздействието върху околната среда на фазата на стратегическо планиране на действията от страна на националните органи. Затова изследването на въздействието върху околната среда, което тя налага, е по-широко или всеобхватно от свързаното с конкретен проект“[6].

4. Както посочвам тогава, „изхождайки от тази предпоставка, трудността се изразява в това да се уточни докъде могат да достигат изискванията на [стратегическата екологична оценка съгласно Директивата за] СЕО. Ясно е, че тя стои над оценката на отделните проекти, но също така е ясно, че тя не трябва да обхваща цялата уредба на дадена държава членка, която има някакво отражение върху околната среда“[7].

5. Настоящото дело е добър пример за подобна трудност, която, изглежда, все още е налице въпреки разясненията в решение Вятърни генератори в Алтер и Невеле. Необходимо е да се определи още по-ясно кога план или програма съдържа референтна рамка за изготвянето на проекти в обхвата на приложения I и II към Директивата за ОВОС и поради това изисква предварителна СЕО.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза. Директива 2001/42

6. Съгласно член 1:

„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“.

7. Съгласно член 2:

„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

[4] Директива 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, 2012 г., стр. 1; наричана по-нататък „Директивата за ОВОС“).

[5] Директива 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). Известна още като Директива за стратегическа екологична оценка (наричана по-нататък „Директивата за СЕО“).

[6] Заключение Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 36.

[7] Пак там, точка 37.

– които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби;

б) „екологична оценка“ означава изготвянето на екологичен доклад, провеждането на консултации и вземане предвид на екологичния доклад и резултатите от консултациите при вземането на решения и предоставяне на информация за решението в съответствие с членове 4—9;

[…]“.

8. Член 3 предвижда:

„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. [Без да се засягат разпоредбите на] 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. Плановете и програмите, предвидени в параграф 2, които определят използването на малки площи на местно ниво, както и незначителните изменения на плановете и програмите, предвидени в параграф 2, изискват екологична оценка само когато държавите членки определят, че е вероятно те да имат съществени последици върху околната среда.

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.

5. Държавите членки определят дали плановете и програмите, предвидени по параграфи 3 и 4 е вероятно да имат съществени последици върху околната среда било чрез тяхното разглеждане за всеки случай поотделно, или чрез уточняване на видовете планове и програми, или пък чрез комбиниране на двата подхода. За тази цел държавите членки във всички случаи ще отчитат релевантните критерии, посочени в приложение II, с оглед осигуряване плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се обхващат от настоящата директива.

[…]“.

Б. Германското право

1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (Закон за оценка на въздействието върху околната среда)

9. Член 2, параграф 7 [8] гласи:

„(7) За целите на настоящия закон планове и програми са само плановете и програмите, предвидени във федералното законодателство или в правни актове на Европейския съюз,

1) които подлежат на изготвяне и приемане от публичен орган,

2) които се изготвят от публичен орган с оглед на приемане от правителство или по законодателен ред, или

3) които се изготвят от трета страна с оглед на приемане от публичен орган.

[…]“.

10. Член 35 гласи:

„1. Стратегическа екологична оценка се извършва на плановете и програмите

1) изброени в приложение 5, точка 1, или

2) изброени в приложение 5, точка 2, които определят рамката за вземането на решение относно допустимостта на проектите, изброени в приложение 1, или на проекти, които съгласно законодателството на федералната провинция изискват оценка на въздействието върху околната среда или предварителна оценка на конкретния случай.

2. Плановете и програмите, които не са посочени в параграф 1, изискват стратегическа екологична оценка само ако определят рамка за вземането на решение относно допустимостта на изброените в приложение 1 проекти или на други проекти и — след предварителна оценка на конкретния случай по смисъла на параграф 4 — е вероятно да имат значително въздействие върху околната среда […].

3. Плановете и програмите определят рамка за вземането на решение относно допустимостта на проектите, ако съдържат критерии, които са от значение за последващи решения за предоставяне на разрешение, по-специално по отношение на необходимостта, обхвата, местоположението, естеството или операционните условия на проектите или по отношение на използването на ресурси.

[…]“.

[8] Редакция от 24 февруари 2010 г. (BGBl. I, стр. 94), съгласно изменението, въведено с член 2 от Закон от 12 декември 2019 г. (BGBl. I, стр. 2513).

2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz — BNatSchG) (Федерален закон за защита на природата и опазване на ландшафта от 29 юли 2009 г.

11. Член 20 [9] предвижда:

„[…]

2. Части от природата и ландшафта могат да бъдат защитени

[…]

4) съгласно член 26, като защитени местности,

[…]“.

12. Член 26 предвижда:

„1. Защитените местности са зони, определени с акт със задължителна правна сила, в които е необходима специална защита на природата и ландшафта

1) с оглед запазването, развитието и/или възстановяването на ефективността и функционирането на екосистемата или на способността за обновяване и устойчивото използване на природните ресурси, включително защитата на биотопите и местообитанията на някои видове от дивата фауна и флора,

2) поради разнообразието, спецификата и красотата или особената културно-историческа значимост на ландшафта, или

3) поради особеното му значение за дейностите за отдих и развлечение.

2. В защитените местности са забранени всички действия, които променят техния характер или противоречат на специалната цел за тяхната защита, в съответствие по-специално с член 5, параграф 1 и съгласно по-подробните разпоредби“ [10].

3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz — BayNatSchG) (Закон на Бавария за защита на природата, опазване на ландшафта и отдиха сред природата) от 23 февруари 2011 г.

13. В член 12, параграф 1 [11] се посочва:

„1. Защитата на части от природата и ландшафта съгласно член 20, параграф 2, точки 1, 2, 4, 6 и 7 от Закона за защита на природата и опазване на ландшафта се осъществява чрез подзаконови нормативни актове, освен ако в настоящия закон е предвидено друго […]“.

[9] Редакция от 29 юли 2009 г. (BGBl. I, стр. 2542), съгласно изменението, направено с член 1 от Закона от 15 септември 2017 г. (BGBl. I, стр. 3434).

[10] След съдебното заседание по настоящото дело в член 22 от BNatSchG са добавени параграфи 2a и 2b, за да се позволи да се запазят в сила юридическите актове, с които са определени защитени природни зони и местности в нарушение на Директивата за СЕО, тъй като те не са били подложени на предварителна СЕО.

[11] GVBl. стр. 82, съгласно изменението, направено с член 11a, параграф 4 от Закона от 10 декември 2019 г. (GVBl. стр. 686).

14. Член 18 предвижда:

„1. Официално разрешение, изисквано съгласно подзаконов нормативен акт за защита, се заменя с официално разрешение, изисквано съгласно други разпоредби; такова разрешение може да се издаде само ако са налице условията за издаване на разрешението, изисквано съгласно подзаконовия нормативен акт за защита и със съгласието на компетентния орган съгласно законодателството в областта на защитата на природата.

[…]“.

15. Съгласно член 51:

„1. Компетентни са:

[…]

3) областите и общините за приемането на наредби за защитените местности по член 26 от BNatSchG,

[…]“.

4. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ (Наредба на област Розенхайм за защитената местност Inntal Süd) от 10 април 2013 г.

16. Член 1 от Наредбата [12] гласи: „[…] Защитено е течението на река Ин, включително речният басейн и заливните равнини към него“.

17. Във връзка с целта за защита член 3 предвижда:

„Целта на защитената местност Inntal Süd е

1) осигуряване на ефективността на екосистемата; по-специално, запазване, благоприятстване и възстановяване на крайречните гори и езера, както и на условията на живот на приспособените към тях типични видове от фауната и флората и техните биоценози;

2) опазване на разнообразието, характерните особености и красотата на естествения ландшафт; по-специално укрепване на характера му на речен ландшафт и опазване на земеделския и културен ландшафт;

3) опазване и оптимизиране на водния режим, за да се благоприятства и непрекъснатостта на река Ин и нейните притоци, както и задържането на повърхностни води;

4) опазване и запазване за общността на ландшафтните елементи от съществено значение за дейностите за отдих и развлечение, при същевременно зачитане във възможно най-голяма степен на природата и ландшафта, и управление на свързаното с отдиха движение по пътищата“.

[12] ABl. des Landkreises Rosenheim бр. 5, от 26 април 2013 г. (наричана по-нататък „Наредбата за Inntal Süd“ или „Наредбата“).

18. Съгласно член 4, отнасящ се до забраните, „в защитената местност са забранени всички действия, които променят нейния характер или противоречат на целта за нейната защита (член 3)“.

19. Съгласно член 5:

„1. Разрешение от Landratsamt Rosenheim (административна служба Розенхайм), в качеството на нисшестоящ орган за защита на природата (член 43, параграф 2, точка 3 от BayNatSchG), е необходимо да се издаде на всеки, който възнамерява да извършва в защитена местност дейности по

1) изграждане, преобразуване или промяна на предназначението на всякакви строителни съоръжения [член 2, параграф 1 от Bayerische Bauordnung (Наредба за строителството на провинция Бавария)] дори когато не се изисква разрешение съгласно законодателството в областта на строителството; към тази категория спадат по-специално:

   a) сгради, например жилищни сгради, селскостопански или горски постройки, вили, бараки за лодки, за къпещи се или за инструменти, търговски обекти […]

   b) ограждения и други прегради;

   c) кейове и строежи по бреговата ивица;

   d) промени в земната повърхност в резултат на изкопни и насипни работи, по-специално подготовка и експлоатация на нови кариери, кариери за добив на баластра, пясък или глина и други сондажни дейности, както и депа за строителни отпадъци. Посоченото не се прилага за насипи или изкопи с площ до 500 m^2 и височина или дълбочина до 0,3 m с цел подобряване на почвата на участъци, които вече се използват за земеделски цели;

2) доколкото не става въпрос за съоръжения по смисъла на точка 1,

   a) поставяне на билбордове и табели с надписи, включително рекламни съоръжения, с площ над 0,5 m^2, доколкото не са обозначения на жилищни и търговски обекти в жилищни или търговски сгради;

   b) надземно и подземно полагане на проводници, кабели или тръби и поставяне на стълбове;

   c) строителство или съществено изменение на улици, пътища и пространства, по-специално къмпинги, спортни игрища, игрални площадки и зони за къпане или сходни съоръжения;

   d) монтиране на павилиони или монтиране, поставяне и експлоатация на търговски обекти и вендинг машини;

3) придвижване с всякакви моторни превозни средства извън предвидените за обществено ползване улици, пътища и пространства, или паркиране на такива места; […]

4) добив на вода от повърхността над разрешеното за общо ползване или на подпочвени води, изменение на водоеми, техните брегове или легла, входящия или изходящия воден поток или на нивото на подземните води, създаване на нови водоеми или изграждане на дренажни съоръжения;

5) отводняване, пресушаване или разрушаване по всякакъв друг начин или нанасяне на значителни вреди на биотопи с особена екологична стойност по смисъла на член 30 от BNatSchG и на член 23 от BayNatSchG, по-специално тресавища, заливни площи, тръстикови масиви, мочурливи ливади, влажни ливади, богати на острица и дзука, ливади с молиния, изворни местности, мочурливи гори, гори в местности с подпочвени води, блатисти и крайречни гори, както и естествени или полуестествени територии с течащи или застояли вътрешни води, включително техните брегове и съответната естествена или полуестествена крайречна растителност, и естествени или полуестествени зони на колматация, крайречни езера и периодично наводнявани зони; […]

6) разораване, наторяване или залесяване на ливади за добив на постелъчен материал, превръщането им в ливади за неколкократно ежегодно окосяване или ползването им за пасища;

7) преследване, улавяне или убиване на диви животни или унищожаване на местата им за размножаване, обитаване или гнездене;

8) изсичане, събаряне или отстраняване по всякакъв друг начин в открити пространства и извън горите на отделни дървета, плетове, живи огради или полски горички или храсти, които характеризират ландшафта; […]

9) цялостно или частично изсичане на гори, първоначално залесяване или прочистване при тези условия на площ над 0,5 хектара, преобразуване на широколистни, смесени или крайречни гори в гори с предимно иглолистни дървета или създаване на специализирани стопанства (например разсадници);

10) унищожаване или съществено изменение по бреговете на водоемите на крайречна растителност, тръстикови масиви или туфи от острица или засаждения с водни растения, навлизане в тръстикови масиви или масиви от водни растения и използване на химически средства за отстраняване или контрол на тръстиковите масиви или за почистване на напоителни канали; […]

11) депониране на отпадъци, строителни материали и други предмети — доколкото за тях вече не се прилагат разпоредбите в областта на отпадъците — на места освен разрешените, макар да не се цели насипване по смисъла на правната уредба в областта на строителството;

12) лагеруване или паркиране на каравани (включително сгъваеми ремаркета) или мобилни домове извън разрешените места или допускане на подобни действия;

13) излитане или кацане на летателни апарати по смисъла на Luftverkehrgesetz (Закон за авиацията) извън разрешените места за излитане и кацане.

2. Без да се засягат други нормативни разпоредби, разрешение се дава, когато предвидената мярка не води до някоя от изброените в параграф 4 последици или когато такива последици могат да бъдат компенсирани посредством допълнителни разпоредби.

[…]“.

20. По отношение на предоставянето на освобождаване член 7 посочва:

„1. При условията, предвидени в член 67 от BNatSchG, в отделни случаи може да се предостави освобождаване от забраните по член 4 от настоящата наредба. […]“.

II. Фактическа обстановка, спор и преюдициални въпроси

21. Landkreis Rosenheim (област Розенхайм, Германия) приема Наредбата за Inntal Süd, която влиза в действие, считано от 27 април 2013 г., без да извърши СЕО или предварителна проверка за подобна оценка.

22. С Наредбата се определя за защитена местност с площ от 4021 хектара, приблизително 650 хектара по-малко от площта, определена от предходните разпоредби от 1952 г. и 1977 г., които са изцяло или частично отменени.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (наричано по-нататък „Bund Naturschutz“) е природозащитно сдружение, участвало в процедурата по изготвяне на Наредбата за Inntal Süd. Недоволно от съдържанието ѝ, то я оспорва пред Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария, Германия), който отхвърля жалбата като недопустима.

24. Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) трябва да се произнесе по ревизионната жалба срещу решението на първата инстанция.

25. Според запитващата юрисдикция ревизионната жалба била недопустима съгласно националното право. Жалбоподателят нямал активна процесуална легитимация да иска упражняване на контрол за законосъобразност, тъй като не може да се позове на закононарушение. Искането му било недопустимо, тъй като Наредбата за Inntal Süd не представлява решение и съгласно националното право не се изисква извършване на СЕО или на предварителна проверка.

26. В допълнение запитващата юрисдикция посочва, че отговорът на преюдициалните въпроси можел обаче да доведе до уважаване на претенциите на Bund Naturschutz.

27. Първите два въпроса имат за цел да се изясни дали съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО е било задължително да се извърши СЕО по отношение на Наредбата. Ако това е така, жалбата била допустима и следвало да се уважи и по същество: съдът вероятно трябва да обяви Наредбата за Inntal Süd за недействителна, тъй като е пропуснат задължителен за приемането ѝ етап от производството.

28. Третият въпрос, който се отнася до член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО, също е от значение за решаването на спора. Ако чрез Наредбата за Inntal Süd следва да се определи рамка за даването на съгласие за проекти по смисъла на посочената разпоредба, то

съгласно националното право област Розенхайм е трябвало да извърши предварителна проверка на Наредбата и следователно проверка в конкретния случай съгласно член 3, параграф 5 от Директивата за СЕО. В този случай жалбата би била допустима и основателна и Наредбата би следвало да се обяви за недействителна.

29. При тези обстоятелства Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) поставя следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 3, параграф 2, буква а) от [Директивата за СЕО] да се тълкува в смисъл, че се определя рамка за даване на съгласие за бъдещото развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92/ЕС (Директива за ОВОС), още когато за защитата на природата и ландшафта наредба предвижда общи забрани с възможност за освобождаване и задължения за разрешение, които нямат специфична връзка с проекти от приложенията към Директивата за ОВОС?

2. Трябва ли член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО да се тълкува в смисъл, че планове и проекти са изготвени за областите селско и горско стопанство, земеползване и т.н., когато целта им е да определят референтна рамка именно за една или няколко от тези области? Или за защитата на природата и ландшафта е достатъчно да се установят общи забрани и задължения за разрешение, които следва да се проверяват в рамките на производство по предоставяне на разрешение за голям брой проекти и видове ползване и които могат да имат косвени („рефлексни“) последици върху една или няколко от тези области?

3. Трябва ли член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО да се тълкува в смисъл, че се определя рамка за даване на съгласие за бъдещо развитие на проекти, когато приета за защита на природата и ландшафта наредба установява общи забрани и задължения за разрешение за голям брой абстрактно описани проекти и дейности в защитената зона, но без да посочва или предвижда конкретни проекти при приемането си и следователно без да има специфична връзка с конкретни проекти?“.

30. Писмени становища са представили Bund Naturschutz, област Розенхайм, Landesanwaltschaft Bayern, германското, чешкото и ирландското правителство, както и Европейската комисия. С изключение на чешкото правителство, всички те са присъствали в съдебното заседание, проведено на 7 юни 2021 г.

III. Анализ

A. Първи и втори преюдициален въпрос

31. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО трябва да се тълкува в смисъл, че правна уредба като спорната наредба представлява план или програма, за които е налице задължението да се извърши СЕО.

32. В решение Вятърни генератори в Алтер и Невеле Съдът е постановил по-специално следното:

„– Както е припомнено в член 1 от посочената директива, тя има за цел 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 насърчаване на устойчивото развитие“.

„– Ето защо, както следва от посочения член 1, основната цел на Директивата [за СЕО] е да наложи извършването на екологична оценка на „плановете и програмите“, които могат да имат съществени последици върху околната среда, по време на изготвянето им и преди приемането им“.

„– Освен това разширителното тълкуване на понятието „планове и програми“ е в съответствие с международните ангажименти на Съюза, произтичащи по-специално от член 2, параграф 7 от Конвенцията от Еспо“ [13].

33. Нормите, които уреждат обхвата на Директивата за СЕО, се съдържат основно в два взаимосвързани члена:

– Член 2, буква а) определя кумулативните условия, на които трябва да отговарят плановете и програмите, за да може директивата да се прилага към тях: а) да „подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво, или [да] се изготвят от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството“; и б) да се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби.

– Член 3, параграф 2, буква а) посочва условията за определяне на онези от посочените планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда и следователно следва да подлежат на СЕО: а) да се изготвят във връзка с определени (чувствителни) сектори и стопански дейности; и б) да „определят“ рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти.

34. Член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО разпростира обхвата на задължението за извършване на СЕО спрямо планове и програми, свързани с дейности, които не са чувствителни, но са с голямо въздействие върху околната среда. До такива планове и програми се отнася третият преюдициален въпрос.

35. Всъщност посочените разпоредби, разглеждани във връзка една с друга, установяват четири условия, които ще анализирам, за да се установи дали местна правна уредба като Наредбата за Inntal Süd е план, или програма от обхвата на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО.

36. Запитващата юрисдикция приема, че с оглед на практиката на Съда посочената наредба „представлява план или програма по смисъла на член 2, буква а) от Директивата [за СЕО]“ [14]. Споделям това твърдение, както ще изложа по-долу.

[13] Точки 45, 46 и 49 с цитати от решения от 22 септември 2011 г. Valčiukienė и др. (C-295/10, EU:C:2011:608, т. 37) и от 7 юни 2018 г. Thybaut и др. (C-160/17, EU:C:2018:401, наричано по-нататък „решение Thybaut и др.“, т. 61).

[14] Акт за преюдициално запитване, точка 19.

1. Изготвяне или приемане на план или програма от орган на държавата членка

37. Първото условие, чийто анализ обикновено не поражда тълкувателни проблеми, е нормативният акт да е приет или изготвен от орган на национално, регионално или местно ниво на държава членка.

38. По настоящото дело никой не оспорва, че Наредбата е приета от германски орган на местно ниво, а именно област Розенхайм.

2. План или програма, предвидени от законови, подзаконови или административни разпоредби

39. Съгласно член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО в обхвата ѝ попадат приети от органите на държава членка планове или програми, които „се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби“.

40. След решение Inter-Environmentnement Bruxelles и др. планове и програми, чието приемане се урежда от национални законови или подзаконови разпоредби, определящи компетентните за тяхното приемане органи, както и процедурата за изготвянето им, трябва да се разглеждат като планове и програми, „които се изискват“ по смисъла и за прилагането на посочената директива [15].

41. По този начин Съдът прави *разширително* тълкуване на Директива 2001/42, като приема, че тя се прилага за планове и програми, предвидени в национални законови или подзаконови разпоредби, независимо дали тяхното приемане е *задължително* или *факултативно* [16].

42. По дело Вятърни генератори в Алтер и Невеле посочената съдебна практика е „поставена под въпрос“ и на Съда изрично е предложено да я измени.

43. По това дело обаче Съдът отказва да измени дотогавашната си практика. Той отново твърди, че „тези цели [на директивата] биха били застрашени, ако член 2, буква а) [от нея] се тълкува в смисъл, че установеното в посочената директива задължение за екологична оценка се отнася само до плановете или програмите, чието приемане е задължително. Всъщност, от една страна, […] приемането на посочените планове или програми често не се изисква по принцип. От друга страна, това тълкуване би дало възможност държава членка лесно да заобикаля това задължение за екологична оценка, като умишлено не предвиди, че компетентните органи са длъжни да приемат такива планове или програми“ [17].

[15] Решение от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159; наричано по-нататък „решение Inter-Environement Bruxelles и др.“, т. 31), решение Thybaut и др., точка 43 и решение от 12 юни 2019 г., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483; наричано по-нататък „решение CFE“, т. 54).

[16] По дело Inter-Environmentnement Bruxelles и др. генералният адвокат Kokott прави по-ограничително тълкуване: СЕО се извършва само за планове и програми, чието приемане е *задължително*, тъй като се изисква от разпоредба на националното право (заключение от 17 ноември 2011 г. на генералния адвокат Kokott по дело Inter-Environnement Bruxelles и др., C-567/10, EU:C:2011:755, т. 18 и 19). В заключението си от 25 януари 2018 г. по дело Inter-Environmentnement Bruxelles и др. (C-671/16, EU:C:2018:39, т. 41 и 42) генералният адвокат Kokott повтаря своята теза, като твърди, че Съдът е разширил приложното поле на Директивата за СЕО повече, отколкото е искал законодателят и отколкото държавите членки са могли да предвидят.

[17] Решение Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 48.

44. Следователно член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО трябва да се тълкува „в смисъл, че трябва да се счита, че плановете и програмите, чието приемане се урежда в национални законови или подзаконови разпоредби, които определят компетентните за приемането им органи и процедурата по изготвянето им, „се изискват“ по смисъла и за целите на прилагане на тази директива“ [18].

45. Landesanwaltschaft Bayern отново приканва Съда да измени своята практика [19], но според мен не излага нови убедителни доводи в подкрепа на тезата си. От своя страна запитващата юрисдикция не повдига никакъв въпрос в тази връзка.

46. Считам, че след решение Вятърни генератори в Алтер и Невеле въпросът е окончателно решен от Съда (голям състав) и че не е налице основание за преразглеждане на тази съдебна практика.

47. Според запитващата юрисдикция [20] Наредбата за Inntal Süd е приета съгласно оправомощаващите разпоредби на BNatSchgG. Поради това тя е наредба, *предвидена* от законовите разпоредби, макар изготвянето ѝ да не е *задължително*. Следователно тя отговаря на второто условие, за да бъде план или програма, за които се изисква извършване на СЕО.

3. План или програма, изготвени за (чувствителен) стопански сектор от обхвата на Директивата за СЕО

48. В член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО се посочва, че без да се засягат разпоредбите на параграф 3 от посочената разпоредба „екологична оценка се извършва за всички планове и програми […], които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване“.

49. Според Съда „член 3 от Директива 2001/42 изисква екологична оценка за отделен план или проект, при условие че визираният в тази разпоредба план или програма, е вероятно да има съществени последици върху околната среда […]. По-специално съгласно член 3, параграф 2, буква а) от посочената директива екологична оценка неизменно се извършва за плановете и програмите, които са изготвени за някои сектори и определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92 […]“. [21].

[18] Решение Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 52.

[19] Точка 10 от писменото становище на Landesanwaltschaft Bayer.

[20] Точка 19 от акта за преюдициално запитване, в която като правно основание за Наредбата се посочват член 12, параграф 1, първо изречение, член 20, параграф 2 и член 26 от BNatSchgG (уреждащи правомощието за приемане, изменение или отмяна на подзаконови актове относно защитените местности), разглеждани във връзка с член 51, параграф 1, точка 3 и член 52 от BayNatSchG (предвиждащи съответно компетентния административен орган — в случая област Розенхайм — и процедурата).

[21] Решение Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 65.

50. Става въпрос за *чувствителни* сектори от екологична гледна точка, както е видно от приложения I и II към Директивата за ОВОС и от Директива 92/43/ЕИО [22], за които неизменно се извършва СЕО [23].

51. Според запитващата юрисдикция Наредбата за Inntal Süd е изготвена за *сектор* (защита на природата и опазване на ландшафта), който не отговаря на изискванията по член 5 от Директивата за СЕО и поради това не е сред посочените в член 3, параграф 2, буква а) от нея [24].

52. В допълнение запитващата юрисдикция посочва, че Съдът се е произнасял в редки случаи относно условието плановете и програмите да „се изготвят“ за определен сектор, поради което иска да се установи:

– дали плановете и програмите трябва да са „изготвени“ целенасочено за един от секторите, посочени в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО; или

– достатъчно е плановете и програмите действително да имат последици върху посочените сектори (в случая: селско и горско стопанство, земеползване), въпреки че са били изготвени за друг сектор, който не е указан в посочената разпоредба (в случая: защита на природата и опазване на ландшафта) [25].

53. Несъмнено Съдът не е бил особено взискателен, когато е анализирал посоченото условие, за да реши дали за даден план или програма се изисква СЕО преди приемането им. Достатъчно е планът или програмата да има отношение, да засяга, да се отнася или да има отражение върху един от посочените сектори, за да се приеме, че е *изготвен* за него, ако той е сред посочените в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО [26].

54. Съдът е тълкувал разширително и чувствителните сектори, изброени в посочения член. По-конкретно:

– Съдът е посочил, че упоменаването на „териториално[то] планиране“ и на „земеползване[то]“ показва, че „обхванатият сектор не се свежда до земеползването, разбирано в тесен смисъл, а именно разпределянето на територията в зони и определянето на разрешените дейности в тези зони, а че този сектор непременно обхваща по-широка област“ [27].

[22] Директива на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език 2007 г., глава 15 том 2 стр. 109).

[23] Ако обаче плановете и програмите в тези чувствителни сектори определят използването на малки площи на местно ниво, както и незначителни изменения на посочените планове или програми, те следва да бъдат оценявани само когато държавите членки определят, че е вероятно те да имат съществени последици върху околната среда (член 3, параграф 3 от Директивата за СЕО). Вж. съображение 10 от посочената директива.

[24] Точка 27 от акта за преюдициално запитване. От съображение 10 на Директивата за СЕО, от член 3, параграф 2, буква а) и от член 5 от нея запитващата юрисдикция прави извод, че на предварителна СЕО подлежат плановете и програмите, създадени и изрично насочени за сектор от посочените в член 3, параграф 2, буква а), сред които не е секторът, за който се отнася настоящият спор.

[25] Точка 29 от акта за преюдициално запитване.

[26] Вж. решения Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 66, от 8 май 2019 г., Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus и др. (C-305/18, EU:C:2019:384, т. 48), от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-671/16, EU:C:2018:403, наричано по-нататък „решение Inter-Environnement Bruxelles и др.“, т. 42—45), Thybaut и др., точки 47—49 и от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816; наричано по-нататък „решение D'Oultremont и др.“, т. 44).

[27] Решение Inter-Environnement Bruxelles и др., точка 43.

– Съдът е направил тълкуване в смисъл, че решение за приемането на периметър на градска комасация, което допуска отклонение от градоустройствените разпоредби относно строителството и териториалното планиране, спада към сектора на „градско и териториално планиране или земеползване“ по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО [28].

– Съдът е постановил, че на СЕО подлежи президентски указ относно определянето на мерки за защита на зоната на планински масив и на някои крайградски паркове [29], в член 1 от който се посочва по-специално, че целта му е „закрила на ландшафта“ [30].

55. Според мен няма пречка национални мерки за защитата на природата и ландшафта *да се изготвят за* чувствителните сектори по член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО дори когато косвено, а не пряко и конкретно имат за цел тяхното опазване. Поради това, ако са изпълнени останалите условия, за съответните планове и програми по принцип ще се изисква СЕО преди приемането им.

56. В писменото си становище Комисията твърди, че член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО съдържа изчерпателен списък на конкретни сектори, който не може да се разширява и да обхваща други непосочени изрично сектори, тъй като такава е била волята на законодателя [31].

57. Решенията на Съда не включват нови чувствителни сектори в този изчерпателен списък. Те се ограничават да тълкуват неограничително посочените в списъка сектори и не изискват планът или програмата да са изготвени пряко и изрично за един или повече от посочените сектори, като е достатъчно те да го засягат, да се отнасят или да имат отражение върху тях.

58. Споделям направеното от Съда тълкуване и не виждам основание да предлагам промяна в тази насока на съдебната практика.

59. Текстът на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО е в подкрепа на това тълкуване на разпоредбата. В текстовете на различни езици е използвана терминология, която сочи, че разпоредбата е приложима за всеки план или програма, изготвени *за*

[28] Решение Thybaut и др., точки 48 и 49.

[29] Става въпрос за Президентски указ № 187/2011 от 14 юни 2011 г. относно определянето на мерки за защита на зоната на планинския масив Имитос (Ymittos) и на крайградските паркове Goudi и Ilisia в Гърция, с оглед привеждане на тяхната защита в съответствие с общия териториалноустройствен план на област Атина. Съгласно член 1 от този указ „целта на настоящия указ е ефикасна защита на планинския масив Ymittos и околностите му посредством управление и екологично опазване на местообитанията, на флората и на фауната, насърчаване на важните екологични дейности за района на Атика, *закрила на ландшафта* и контрол на строителството“ (курсивът е мой).

[30] Решение от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, т. 20).

[31] В предложението за Директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (COM/96/0511 окончателен; ОВ C 129, 1997 г., стр. 14) Комисията се застъпва за отворен и неизчерпателен списък на чувствителни сектори, за които за плановете и програмите задължително се е изисквала предварителна СЕО. Въпреки това Общата позиция на Съвета от 30 март 2000 г. (ОВ C 137, 2000 г., стр. 11) за приемането на Директива на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда въвежда изчерпателен списък на чувствителните сектори.

чувствителните сектори[32]. Формулировката позволява текстът да се тълкува в смисъл, че планът или програмата не трябва да бъдат насочени изрично и само към един от посочените сектори: достатъчно е да го засягат съществено.

60. Противно на разбирането на германското, ирландското и чешкото правителство, подобно тълкуване не води до необосновано разширяване на обхвата на член 3, параграф 2 от Директивата за СЕО за сметка на параграф 4 от него. Чрез него според мен се избягва възможността държавите членки да заобикалят задължението за извършване на СЕО за планове и програми, които засягат чувствителни сектори, като ги маскират под различна терминология, посочвайки например, че са насочени към защитата на природата и ландшафта.

61. Всъщност възраженията по този въпрос се дължат на известна терминологична неяснота: защитата на природата и ландшафта не е *сектор* в същинския смисъл на думата, който може да бъде поставен наравно с конкретно изброените в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО. Ако такова приравняване беше възможно, би влязло в действие правилото от херменевтиката inclusio unius, exclusio alterius и липсата на посочения *предполагаем сектор* в изброяването в действителност би се равнявало на неговото изключване.

62. Изброените в разпоредбата сектори обаче се отнасят до много точно определени области на действие (селско стопанство, риболов, транспорт, енергетика, далекосъобщения и др.), докато защитата на природата и ландшафта е междусекторна цел, която може да мотивира и да обоснове сама по себе си мерки, засягащи непосредствено в по-голяма или по-малка степен всеки един от посочените чувствителни сектори.

63. Не виждам защо изискванията по член 5, параграф 1 от Директивата за СЕО да биха могли да са „съобразени“[33] с плановете и програмите в изброените сектори, но не и с наредба, която е пряко насочена към защитата на природата и ландшафта и косвено влияе върху посочените сектори. Според мен няма пречка да се изготви доклад, в който да се посочат, опишат и оценят вероятните съществени последици върху околната среда от изпълнението на план или програма, чиято цел е защитата на природата и ландшафта[34].

64. Като защитава природата и ландшафта в една от определените от законодателството на Бавария зони (обхващащи приблизително 30 % от територията на федералната провинция), Наредбата за Inntal Süd има същевременно отражение върху някои от посочените *чувствителни сектори*.

65. Bund Naturschutz посочва нейното въздействие върху „земеползването“ — сектор, изрично посочен в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО. Наредбата установява по-специално правила относно извършването на строителни работи и

[32] Планове и програми „que se elaboren con respecto a“ (в текста на испански език); „élaborés pour“ (в текста на френски език); „which are prepared for“ (в текста на английски език); „che sono elaborati per“ (в текста на италиански език); „que tenham sido preparados para“ (в текста на португалски език). Текстът на немски език изглежда по-ограничителен, тъй като се посочват планове и програми, които „in den Bereichen […] ausgearbeitet werden“.

[33] Акт за преюдициално запитване, точка 27.

[34] Не би имало пречка да се посочат, опишат и оценят както положителните, така и отрицателните последици върху околната среда на нормативен акт като Наредбата (например произтичащите от намаляването на нейния териториален обхват спрямо предходните норми, позволявайки осъществяването на проекти за жилищно строителство в защитени дотогава зони). Посоченото не засяга факта, че тъй като Наредбата не съдържа действителна референтна рамка, тя не подлежи непременно на СЕО, както ще анализирам по-долу.

осъществяването на селскостопански и лесничейски дейности, поради което връзката със „земеползването“ (включително с „градско и териториално планиране“) изглежда безспорна [35].

66. Наредбата установява изискване за предварително административно разрешение за многобройни дейности в защитената зона [36]. Разрешенията *защитават* почвите срещу определени видове ползване и според мен представляват мерки за земеползване и за градско и териториално планиране: ще повторя, че и двата сектора се посочват в член 3, параграф 1, буква а) от Директивата за СЕО.

67. По-конкретно член 5 от Наредбата урежда необходимостта от даване на разрешение за строителството на сгради [37], управлението на водите [38], опазването на ливадите [39] или дърводобива [40] наред с други дейности [41].

4. План или програма, които определят референтната рамка за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти в обхвата на Директивата за ОВОС

68. Освен че трябва да бъде изготвен за някои чувствителни сектори, даден план или програма задължително подлежи на СЕО съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО, ако определя рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС [42].

69. Следователно съгласно посочения член, за да подлежат на СЕО:

– плановете или програмите трябва да определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, и

– проектите трябва да са изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС.

а) План или програма, които предвиждат даване на съгласие за проекти, посочени в приложения I и II към Директивата за ОВОС

70. Съгласно член 1, параграф 2 от Директивата за ОВОС, терминът „проект“ означава:

– извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми,

[35] Запитващата юрисдикция приема (т. 22 от акта за преюдициално запитване), че „тази наредба регламентира […] редица общи забрани и изисквания за разрешение *за голям брой проекти* и видове ползване“. Курсивът е мой.

[36] В заключението си по дело CFE и по дело Terre wallonne (C-43/18 и C-321/18, EU:C:2019:56, т. 43) генералният адвокат Kokott посочва единствено, че „съмненията на някои участници в производството по въпроса дали определянето на дадена специална защитена зона или на целите за опазване на територите по „Натура 2000“ от даден регион може да се причисли към някой от посочените сектори [предвидени в член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2001/43], са напълно понятни“.

[37] Член 5, параграф 1, точка 1.

[38] Член 5, параграф 1, точки 4 и 5.

[39] Член 5, параграф 1, точка 6.

[40] Член 5, параграф 1, точки 8, 9 и 10.

[41] Според Bund Naturschutz (стр. 17 от превода на френски език на писменото му становище) посоченият член би могъл да засегне земеползването, имайки отражение върху бъдещите строителни работи, тъй като не съдържа „предпазна клауза за гъвкавост“, така както се тълкува в националната съдебна практика. Отговорът на посочения довод обаче ще зависи от тълкуването на националното право.

[42] Решение от 8 май 2019 г., Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus и др. (C-305/18, EU:C:2019:384, т. 47) и решение Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 65.

– друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми.

71. С думата „проект“ в даденото определение (по-специално в член 1, параграф 2, буква а), първо тире от Директивата за ОВОС) се обозначават работи или намеса, променящи или променяща физическото състояние на обекта [43].

72. Съгласно член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС на оценка подлежат проекти, които биха могли да окажат „значително въздействие върху околната среда, наред с другото, поради своя характер, мащаби или местоположение“, както са определени в член 4 от Директивата, препращащ към изброените проекти в приложения I и II към нея [44].

73. Съвместният прочит на член 2, параграф 1 и член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС показва, че при проектите, които попадат в приложение I, поради естеството им има вероятност от значително въздействие върху околната среда и те задължително подлежат на ОВОС [45].

74. По отношение на проектите, изброени в приложение II, държавите членки определят дали подлежат на ОВОС чрез анализ на всеки отделен случай, или чрез предварително определени прагове или критерии.

75. Наредбата за Inntal Süd съдържа разпоредби относно дейности, които не попадат в обхвата на посоченото по-горе понятие за проект съгласно Директивата за ОВОС, както и попадащи в него.

76. В действителност, както посочва Комисията [46], в обхвата на Наредбата попадат някои дейности, които, макар да подлежат на предварително административно разрешение, не отговарят на понятието за проект [47]. Нито една от тях не включва извършване на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми, нито физическа намеса в естествената околна среда или ландшафта. Следователно те не съответстват на понятието за проект съгласно Директивата за ОВОС и поради това нормата, която ги урежда, не изисква предварителна СЕО.

[43] Решения от 19 април 2012 г., Pro-Braine и др. (C-121/11, EU:C:2012:225, т. 31), от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 62) и от 9 септември 2020 г., Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, т. 32).

[44] Решения от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 25) и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 74).

[45] Решения от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания (C-404/09, EU:C:2011:768, т. 74), от 11 февруари 2015 г., Marktgemeinde Straßwalchen и др. (C-531/13, EU:C:2015:79, т. 20) и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 75).

[46] Точка 22 от писменото ѝ становище.

[47] Сред тях са: „монтиране на павилиони или монтиране, поставяне и експлоатация на търговски обекти и вендинг машини“ (член 5, параграф 1, точка 2, буква d); „придвижване с всякакви моторни превозни средства извън предвидените за обществено ползване улици, пътища и пространства, или паркиране на такива места“ (член 5, параграф 1, точка 3); „лагеруване и/или паркиране на каравани (включително сгъваеми ремаркета) и/или мобилни домове извън разрешените места или допускане на подобни действия“ (член 5, параграф 1, точка 12); „излитане или кацане на летателни апарати извън разрешените места за излитане и кацане“ (член 5, параграф 1, точка 13).

77. Същевременно обаче Наредбата за Inntal Süd предвижда необходимостта от разрешение за осъществяването в защитената местност на други дейности, които попадат в списъка на проектите, изброени в приложения I и II от Директивата за ОВОС, като някои от описаните дейности в членове 4 и 5[48]. Припомням освен това, че такава е и оценката на запитващата юрисдикция[49].

78. Както вече изтъкнах, посочените по-горе дейности (подлежащи на разрешение съгласно член 5 от Наредбата) се вписват безпроблемно сред проектите, посочени в приложения I и II към Директивата за ОВОС[50].

79. В допълнение член 5, параграф 1, точка 1 от Наредбата визира необходимостта от разрешение за „изграждане, преобразуване или промяна на предназначението на *всякакви строителни съоръжения*[51] дори когато не се изисква разрешение за строителство“. Такива съоръжения се посочват в няколко вида проекти, указани в приложения I и II към Директивата за ОВОС.

80. В обобщение, Наредбата за Inntal Süd по принцип би могла да се квалифицира като план или програма, отнасящи се до разрешение за проекти, предвидени в приложения I и II към Директивата за ОВОС, що се отнася до необходимостта от предварителна СЕО.

81. Следващата стъпка е да се провери дали Наредбата освен това съдържа референтна рамка за бъдещото изготвяне на проекти в обхвата на Директивата за ОВОС.

б) План или програма, които определят рамката за даването на съгласие за проекти

82. Съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО планът или програмата трябва да определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС.

83. Това е условието, което създава най-много трудности при прилагането на Директивата за СЕО. Както вече съм посочвал, „изискването тези планове и програми да съдържат *правната рамка* за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти със

[48] Съгласно член 4, „в защитената местност са забранени всички действия, които променят нейния характер или противоречат на целта за нейната защита“. В член 5 обхватът на забраната се разширява върху „изграждане, преобразуване или промяна на предназначението на всякакви строителни съоръжения […]“. (параграф 1, точка 1); „надземно и подземно полагане на проводници, кабели или тръби и поставяне на стълбове“ (параграф 1, точка 2, буква b); „строителство или съществено изменение на улици, пътища и пространства, по-специално къмпинги, спортни игрища, игрални площадки и зони за къпане или сходни съоръжения“ (параграф 1, точка 2, буква c); „добив на вода от повърхността над разрешеното за общо ползване или на подпочвени води, изменение на водоеми, техните брегове или легла, входящия или изходящия воден поток или нивото на подземните води, създаване на нови водоеми или изграждане на дренажни съоръжения“ (параграф 1, точка 4); „изсичане, събаряне или отстраняване по всякакъв друг начин в открити пространства и извън горите на отделни дървета, плетове, живи огради или полски горички или храсти, които характеризират ландшафта“ (параграф 1, точка 8); „цялостно или частично изсичане на гори, първоначално залесяване или прочистване при тези условия на площ над 0,5 хектара, преобразуване на широколистни, смесени или крайречни гори в гори с предимно иглолистни дървета или създаване на специализирани стопанства (например разсадници)“ (параграф 1, точка 9).

[49] Точка 36 от настоящото заключение.

[50] Проекти за „строителство на автомагистрали и високоскоростни пътища“ (приложение I, точка 7, буква б); за „строителство на нов път с четири или повече платна“ (приложение I, точка 7, буква в); за „мелиоративни дейности в селското стопанство, включително напояване и пресушаване на земи“ (приложение II, точка 1, буква в); или за „първоначално залесяване или обезлесяване с цел промяна на предназначението на земята“ (приложение II, точка 1, буква г).

[51] Курсивът е мой.

съществени последици върху околната среда [е] ключовият елемент за точното определяне на приложното поле на Директивата за СЕО, без обаче да се засяга прекомерно законодателната дейност на държавите членки“ [52].

84. Изразът „които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти“ не съдържа никакво препращане към националните правни уредби. Поради това представлява самостоятелно понятие на правото Съюза, което трябва да се тълкува еднакво на неговата територия [53].

85. План или програма определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти в обхвата на Директивата за ОВОС, когато са „акт[ове], ко[и]то, като определя[т] правила и процедури за контрол, приложими за съответния сектор, установява[т] съществена съвкупност от критерии и подробни правила за разрешаването и осъществяването на един или повече проекти, които могат да имат значително отражение върху околната среда“ [54].

86. По този начин се гарантира извършването на екологична оценка на изискванията, които могат да имат съществени последици върху околната среда [55] в рамките на поредица от нормативни разпоредби; по аргумент за противното се избягва възможността поединично определени критерии или условия да налагат задължение за извършване на СЕО.

87. Съдът е уточнил, че „съществена съвкупност от критерии и подробни правила“ трябва да се разбира с оглед на качеството, а не на количеството. Достатъчно е *съвкупността* да бъде съществена, а не изчерпателна, за да е необходима СЕО на съдържащите я планове или програми. Така се избягват и възможните стратегии за заобикаляне на посочените в Директивата за СЕО задължения например чрез раздробяване на мерките, водещо до намаляване на полезния ефект на тази директива [56].

88. Национална правна уредба определя рамката за изготвянето на проектите, предвидени в приложения I и II към Директивата за ОВОС, само ако тази рамка е подходяща за установяването на условия за тези проекти [57].

89. Не е необходимо планът или програмата да предвиждат изрично и подробно проектите, но считам, че е наложително те да съдържат достатъчен брой критерии, които да бъдат взети предвид за определянето на съдържанието, изготвянето и изпълнението на проектите.

[52] Заключение Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 74.

[53] Решение Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 75.

[54] Решения D’Oultremont и др., точка 49, Inter-Environnement Bruxelles и др., точка 53, CFE, точка 61 и Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 67.

[55] Решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103; наричано по-нататък „решение Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne“, т. 42), Inter-Environnement Bruxelles и др., точка 54 и Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 68.

[56] Заключение Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 90. Вж. решения Inter-Environnement Bruxelles и др., точка 55, CFE, точка 64 и Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 70.

[57] Тази идея се споделя от Комисията в писменото ѝ становище, както и от германското правителство (т. 22 от неговото становище), чешкото правителство (т. 14, 19 и 23 от неговото становище) и ирландското правителство (т. 32 и 40 от неговото становище).

90. С други думи, план или програма могат да имат съществени последици върху околната среда и да изискват предварителна СЕО, ако въвеждат разпоредби по отношение на местоположението, естеството, обема, операционните условия или разпределението на ресурсите.

91. В съответствие с посочената съдебна практика, рамка за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти — поради съдържаща се в тях съществена съвкупност от критерии и условия за тяхното изготвяне — са определяли по-специално:

– Правна уредба на регион Валония, отнасяща се по-специално до „техническите норми, правилата за експлоатация (по-конкретно периодичното засенчване), предотвратяването на злополуките и пожарите (включително спирането на вятърния генератор), нормите за нивото на шума, ремонта и учредяването на гаранции за вятърните генератори“ [58].

– Правна уредба на регион Фландрия (постановление и циркулярно писмо), съдържаща разпоредби относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори, включително мерки относно засенчването от перки, безопасността и нормите за нивото на шума [59].

– Градоустройствен правилник (на регион Брюксел–столица), който съдържа определени изисквания относно изпълнението на строителни проекти и правила, приложими за всички сгради, независимо от вида им, и за площите около тях, включително „откритите пространства“ и „пешеходните проходи“, независимо дали те са частни или общодостъпни [60].

92. Следователно плановете и програмите, разгледани от Съда по дела D'Oultremont и др., Inter-Environmentnement Bruxelles и др., и Вятърни генератори в Алтер и Невеле, са създавали рамки за одобряването на проекти и поради това се е изисквало извършване на СЕО преди приемането им.

93. Такъв ли е случаят с Наредбата за Inntal Süd? Запитващата юрисдикция следва да анализира дали това е така и дали Наредбата съдържа съществен брой приложими критерии за определянето на съдържанието, изготвянето и изпълнението на проекти, предвидени в приложения I и II към Директива 2001/42. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция, изглежда, предварително приема, че това не е така, като аз по същество споделям нейната гледна точка по съображенията, които ще изложа по-долу.

94. Запитващата юрисдикция изпитва съмнение дали Наредбата за Inntal Süd действително установява референтна рамка за изготвянето на проекти. Според нея Наредбата „не съдържа специфични разпоредби за разрешаването на проекти [и] не урежда разрешаването на проекти (в конкретен сектор), а служи преди всичко за предотвратяването на проекти или поне за тяхното природосъобразно разработване“ [61].

[58] Решение D'Oultremont и др., точка 50, в което Съдът посочва в допълнение, че „такива норми са достатъчно важни за определянето на приложимите по отношение на разглеждания сектор условия и възприетите чрез тези норми разрешения именно във връзка с околната среда трябва да определят условията за даването на съгласие за бъдещо развитие на конкретните проекти за създаване и експлоатация на ветрогенераторни паркове“.

[59] Решение Вятърни генератори в Атлер и Невеле.

[60] Решение Inter-Environnement Bruxelles и др., точки 48—50.

[61] Акт за преюдициално запитване, точка 25.

95. Предоставената на Съда информация по делото е в подкрепа на тази преценка.

96. Първо, Наредбата за Inntal Süd установява (член 4) обща забрана в защитената местност на всички дейности, които променят нейния характер или противоречат на целта за нейната защита. Тази обща забрана, изглежда, съвпада с установената на федерално ниво от член 26, параграф 2 от BNatSchG, като не са налице допълнителни разпоредби, въз основа на които Наредбата може да се квалифицира като план или програма, определящи рамката за изготвянето на проекти.

97. Второ, несъмнено член 5 от Наредбата за Inntal Süd предвижда издаването на разрешения за осъществяването на дейности в защитената местност и очертава точни предели в някои случаи (например член 5, параграф 1, точка 1, букви а) и с), член 5, параграф 2, буква а) и член 5, параграф 1, точка 9). Повечето забрани и разрешения обаче са от общ характер и са необходими последващи действия, за да се определят непосредствено условията за изготвянето и изпълнението на проекти в обхвата на Директивата за ОВОС.

98. Както посочва Комисията [62], неопределеността на разпоредбите на Наредбата води до липсата в нея на специфични критерии и условия за предоставяне на разрешения за проекти. За изготвянето на такива проекти е необходимо да се прибегне до други разпоредби, поради което Наредбата сама по себе си не определя референтната рамка за даването на съгласие за проекти в обхвата на Директивата за СЕО.

99. Решение CFE не е в противоречие с изложеното от мен, а по-скоро обратното. Спорният акт по посоченото дело е Наредба на правителството на регион Брюксел–столица за определяне на територия от „Натура 2000“ [63]. Тя предвижда превантивни мерки, както и общи и специални забрани, за постигане на установените с нея цели за опазване и закрила. За тази цел посочената наредба е израз на взети решения и се вписва в йерархична система от мерки, насочени към защитата на околната среда, които включват бъдещите планове за управление.

100. Въпреки преценката на запитващата юрисдикция [64] Съдът е постановил, че освен ако не следва друго от проверките, които запитващата юрисдикция е трябвало да извърши, „наредба като разглежданата в главното производство, с която държава членка определя [специална защитена зона (СЗЗ)] и установява цели за опазване, както и някои превантивни мерки, не се намира сред „плановете и програмите“, за които е задължителна оценка на последиците върху околната среда“ [65].

101. Приликите между член 5 от Наредбата за Inntal Süd и член 15 от белгийската наредба са многобройни.

102. Накратко, предлагам на Съда да тълкува член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО в смисъл, че в обхвата ѝ не попада наредба, насочена към защитата на природата и ландшафта, която предвижда общи забрани (с възможност за освобождаване) и

[62] Писмено становище, точка 33.

[63] „Гората Соан, покрайнините ѝ, съседните гори и долината на Волюве — горски комплекс Соан — Долината на Волюве“.

[64] Според запитващата юрисдикция определянето на дадена територия за СЗЗ има правни последици за приемането на планове и за разглеждането на молби за издаване на разрешения, засягащи тази територия, както от процедурна гледна точка, така и с оглед на критериите за вземане на решения, поради което способства за очертаване на рамката на действията, които по принцип ще бъдат допускани, насърчавани или забранявани, и следователно не е чуждо на понятието „план и програма“ (решение CFE, т. 63).

[65] Решение CFE, точки 62 и 74.

задължения за разрешение, но не установява достатъчно подробни разпоредби относно съдържанието, изготвянето и изпълнението на проекти, посочени в приложения I и II към Директивата за ОВОС, въпреки че съдържа някои мерки относно указаните в посочените проекти дейности.

Б. Трети преюдициален въпрос

103. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО трябва да се тълкува в смисъл, че наредба като спорната в настоящия случай представлява най-малко план или програма със значително въздействие върху околната среда в други сектори освен предвидените в параграф 2 от посочената разпоредба.

104. Ще припомня, че член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО разширява нейния обхват. Противно на член 3, параграф 2, той не приема автоматично за даденост, че някои планове и програми имат съществени последици върху околната среда, а изисква това да се определи от държавите членки. Плановете и програмите, върху които разпростира обхвата си, са планове и програми, които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, но които не са посочени в член 3, параграф 2.

105. Задължението по член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО (както и задължението по член 3, параграф 2, буква а) зависи от обстоятелството дали съответният план или съответната програма определя рамката за бъдещото издаване на разрешения за осъществяване на проекти [66].

106. Тъй като предложих на първите два преюдициални въпроса да се отговори в смисъл, че наредба като разглежданата в случая не определя рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, трябва да направя извода, че тя не попада и в обхвата на понятието за планове и програми в други сектори, за които член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО изисква предварителна СЕО.

107. Както плановете и програмите в чувствителните сектори съгласно член 3, параграф 2, така и плановете и програмите в други нечувствителни сектори, но с въздействие върху околната среда съгласно член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО, трябва да определят рамката за одобрението и изпълнението на конкретни проекти. Мисля, че по този въпрос има съвпадение между двата вида планове и програми.

108. Поради това би било непоследователно да се отхвърли, че Наредбата за Inntal Süd съдържа рамка за изпълнението на проекти в чувствителни сектори, и едновременно с това да се приеме, че тя съдържа такава рамка за проекти в нечувствителни сектори.

В. Възможно ограничаване на действието на решението на Съда

109. Landesanwaltschaft Bayern и германското правителство искат Съдът да ограничи действието на своето решение, ако постанови, че за Наредбата за Inntal Süd се изисква предварителна СЕО: той би трябвало да ограничи действието му във времето или — също временно — да отложи последиците, изразяващи се в неприлагането на национално право, което противоречи на имащата предимство Директива за СЕО.

[66] Решение CFE, точка 60.

110. Въз основа на изложеното до настоящия момент застъпвам становището, че не е задължително извършване на СЕО преди приемането на правна уредба като Наредбата за Inntal Süd. При това положение изразените от Landesanwaltschaft Bayern и германското правителство опасения за празнина в правото са безпредметни.

111. Следователно не е необходимо да се иска ограничаване на действието на тълкувателното решение на Съда или отлагане на последиците, изразяващи се в неприлагането на национална разпоредба, която противоречи на имащата предимство Директива за СЕО.

112. При все това, ако Съдът не сподели моето виждане и реши, че за правна уредба като Наредбата за Inntal Süd се изисква предварителна СЕО, ще анализирам при условията на евентуалност възможностите за ограничаване на действието на неговото решение.

113. Запитващата юрисдикция отбелязва, че във Федерална република Германия досега се е приемало, че за защитените природни зони и местности, включително специалните защитени зони съгласно Директива 92/43[67], не се е изисквала предварителна СЕО. В допълнение запитващата юрисдикция посочва, че:

– Ако Съдът установи произтичащо от правото на Съюза задължение да се извърши СЕО или поне за произтичащо от националното право задължение за предварителна проверка, е вероятно в многобройни случаи по определяне на защитени местности, извършено след изтичането на срока за транспониране на Директивата за СЕО на 21 юли 2004 г., да са допуснати процедурни нарушения.

– Съгласно националното право подобно процедурно нарушение принципно води до недействителността на съответната определянето наредба[68]. Така задължението за извършване на СЕО или предварителна проверка „съществено би намалило постигнатото в Германия равнище на защита на природата и ландшафта“[69].

114. Посочените твърдения обаче не са повод за запитващата юрисдикция да иска ограничаване на действието на (бъдещото) решение на Съда. Мълчанието ѝ по този въпрос според мен е съществен белег, че не са налице достатъчно мотиви за обосноваването на такова ограничаване[70].

115. Обратно, Landesanwaltschaft Bayern и германското правителство подчертават в съдебното заседание отрицателните последици за защитата на околната среда, до които би довело обявяването за недействителни на определените защитени природни зони и местности, като поддържат изразеното от тях искане в писмената фаза на производството[71].

[67] В настоящото преюдициално запитване не се повдига никакъв въпрос относно естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността, регламентирани от Директива 92/43. За правния режим на тези местообитания и видове не може да се приложат без основание плановете и програмите по Директивата за СЕО.

[68] Според запитващата юрисдикция (т. 16 от акта за преюдициално запитване), на посочената недействителност може да се позове всеки, който желае да осъществява проект в защитената зона. В подобна хипотеза компетентният съд бил длъжен да анализира инцидентно действителността на Наредбата, без националното право да определя някакъв срок, тъй като — посочва тя в допълнение — за разлика от административните актове подзаконовите актове не придобиват окончателен характер.

[69] Точка 16 от акта за преюдициално запитване, in fine.

[70] Запитващата юрисдикция изтъква (т. 16 от акта за преюдициално запитване) важността на повдигнатите въпроси, но, повтарям отново, не иска изрично от Съда да ограничи действието на евентуално решение за несъвместимост на Наредбата с Директивата за СЕО.

[71] Те отбелязват освен това административната тежест от възобновяването на производствата за определяне на защитени зони и извършване на предварителни СЕО, в случай че такива бъдат необходими.

116. За преодоляване на това положение в съдебното заседание Bund Naturschutz предлага Директивата за СЕО да не се прилага за *първоначалното* определяне на защитените природни зони, което би имало положително въздействие. Директивата трябвало да се прилага само за *последващите* изменения на посочените зони, доколкото те намаляват равнището на защита на околната среда.

117. Не споделям такова решение. Директивата за СЕО не прави разграничение между първоначалното одобрение и последващото изменение на планове и програми във връзка с изискването за предварителна СЕО. Освен това Съдът е посочил, че СЕО се прилага и за планове и програми с положително въздействие върху околната среда [72].

118. Ще припомня, че според Съда „при отсъствието в посочената директива на разпоредби относно последиците от нарушаването на предвидените в нея процедурни правила държавите членки следва да предприемат в рамките на своята компетентност всички необходими общи или специални мерки, така че за всички „планове“ или „програми“, които могат да имат „съществени последици върху околната среда“ по смисъла на Директива 2001/42, да се извършва екологична оценка в съответствие с предвидените в същата директива процедурни правила и критерии“ [73].

119. От постоянната съдебна практика е видно също, че съгласно принципа на лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 ДЕС) държавите членки са длъжни да отстранят незаконосъобразните последици от това нарушение на правото на Съюза. Следователно компетентните национални органи, включително националните юрисдикции, сезирани с жалба срещу приет в нарушение на правото на Съюза вътрешноправен акт, са длъжни в пределите на правомощията си да вземат всички необходими мерки, за да отстранят пропуска да бъде извършена екологична оценка [74].

120. Съгласно това общо задължение националната юрисдикция би трябвало да спира действието, да отменя или да не прилага планове или програми, приети без извършването на СЕО в нарушение на Директивата за СЕО, за да приложи принципа на предимство на правото на Съюза. A fortiori, същото би трябвало да се случи и с разрешенията за осъществяване на проекти, които се основават на тези планове или програми [75].

[72] Решение CFE, точка 41.

[73] Решения Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 82 и от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603; наричано по-нататък „решение Association France Nature Environnement“, т. 30).

[74] Това съображение, както и съображенията, които излагам в следващите точки, са в съответствие с изложените в заключение Вятърни генератори в Алтер и Невеле.

[75] Вж. в тази връзка решения Association France Nature Environnement, точки 31 и 32, от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин) (C-261/18, EU:C:2019:955, т. 75) и Вятърни генератори в Алтер и Невеле, точка 83.

1. Ограничаване във времето на действието на съдебното решение по преюдициалното запитване

121. Решенията на Съда по преюдициални запитвания за тълкуване пораждат действие от момента на влизане в сила на разпоредбата на правото на Съюза, която е предмет на тълкуване[76].

122. Съдът допуска само едно изключение от посоченото правило въз основа на присъщия на правния ред на Съюза общ принцип на правна сигурност. За целта е необходимо да са налице добросъвестност на заинтересованите лица и риск от сериозни смущения, като тежестта на доказване се носи от държавата, която се позовава на тях[77].

123. Изложените от Landesanwaltschaft Bayern и германското правителство доводи относно приемането на разглежданата наредба според мен не са достатъчни, за да обосноват претенцията им.

124. След направеното от Съда тълкуване на членове 2 и 3 от Директивата за СЕО в решение от 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, най-малко е можело да се предвиди, че германските разпоредби, регламентиращи защитените зони, могат да бъдат квалифициране в зависимост от тяхното съдържание като планове и програми, подлежащи на предварителна СЕО, дори такава да не се изисква съгласно националните разпоредби.

125. Също така е можело да се предвиди възможността Съдът да приеме, че на СЕО подлежат не само плановете и програмите с отрицателно въздействие върху околната среда, но и такива с положително въздействие (като определящите защитените природни зони)[78].

126. Липсата на предявени от Комисията искове за установяване на неизпълнение на задължения срещу Федерална република Германия (за неизвършване на СЕО преди приемането на планове или програми за защитените природни зони и местности) сама по себе си не е основание да се твърди, че е налице добросъвестност от страна на германските власти.

[76] Съгласно постоянната съдебна практика тълкуването, което Съдът дава на норма на правото на Съюза при упражняване на компетентността си по член 267 ДФЕС, уточнява и изяснява значението и обхвата на тази норма, както тя трябва или е трябвало да се разбира и прилага от момента на нейното влизане в сила. От това следва, че така разтълкуваната норма може и трябва да се прилага от съда към правоотношения, възникнали и установени преди обявяването на решението по искането за тълкуване, ако освен това са налице условията, които позволяват пред компетентните юрисдикции да се отнесе спор по прилагането на посочената норма (решения от 3 октомври 2019 г., Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, т. 60 и от 16 септември 2020 г., Romenergo и Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, т. 47).

[77] Решения от 3 октомври 2019 г., Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, т. 61) и от 16 септември 2020 г., Romenergo и Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, т. 48 и 50). В точка 49 от последното решение се посочва, че Съдът е прибягвал до това разрешение само при точно определени обстоятелства, а именно когато е съществувал риск от тежки икономически последици, дължащи се преди всичко на големия брой правоотношения, установени добросъвестно въз основа на считаната за валидно действаща правна уредба, и когато лицата и националните власти са били подтикнати към поведение, което не съответства на правото на Съюза, поради обективна и значителна несигурност по отношение на обхвата на разпоредбите на правото на Съюза — несигурност, за която евентуално е допринесло и самото поведение, възприето от други държави членки или от Европейската комисия (решение от 3 октомври 2019 г., Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, т. 62 и цитираната съдебна практика).

[78] Решение CFE, точка 41. Вече посочих, че такъв е случаят с екологичната оценка на проектите, попадащи в обхвата на Директивата за ОВОС, съгласно решение от 25 юли 2008 г., Ecologistas en Acción–CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, т. 41).

127. Не намирам за убедителни и приведените от посочените органи доводи в подкрепа на тезата, че отмяната на разпоредбите относно защитените природни зони и местности ео ipso би довела до „катастрофални“ последици в Германия, както твърди в съдебното заседание една от встъпилите страни. На тези доводи се противопоставят следните съображения:

– от една страна, липсата на последици от Наредбата за Inntal Süd би могла дори да окаже положително въздействие върху околната среда, ако, както твърди Bund Naturschutz, тя би довела до прилагането на предходната наредба, с което би се увеличила площта на съществуващата дотогава защитена зона, намалена от Наредбата за Inntal Süd;

– от друга страна, запазването за тази зона и за всички аналогични зони на действието на останалите секторни разпоредби дава възможност за административен контрол върху голяма част от дейностите, които е вероятно да имат въздействие върху околната среда.

2. Временно отлагане на последиците, свързани с неприлагането на национално право, което противоречи на имащата предимство Директива 2001/42

128. Съдът е приел, че по изключение и поради императивни съображения за правна сигурност е възможно временно отлагане на последиците, свързани с неприлагането на национално право, противоречащо на норма на правото на Съюза [79].

129. Такова правомощие има единствено Съдът, от чиято практика следва, че:

– ако националните юрисдикции бяха оправомощени, дори и временно, да дадат предимство пред правото на Съюза на противоречащи му национални разпоредби, това би застрашило еднаквото прилагане на правото на Съюза [80];

– когато националното право допуска това, националната юрисдикция може по изключение и според конкретния случай да ограничи във времето някои от последиците на решение, с което се обявява за незаконосъобразна разпоредба от националното право, приета в разрез с изискванията на Директивата за СЕО.

130. Между страните по спора има разногласие относно обстоятелството дали германското право допуска възможността да се запази във времето действието на разпоредбите относно защитените природни зони след тяхната отмяна. Според Landesanwaltschaft Bayern отговорът е отрицателен [81], но според Bund Naturschutz практиката на запитващата юрисдикция допуска такова временно прилагане, ако отмяната е на формални основания [82].

[79] Решения от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, т. 66 и 67) и Association France Nature Environnement, точка 33.

[80] Решения от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 177) и Вятърни генератори в Атлер и Невеле, точка 84.

[81] Точка 50 от писменото му становище.

[82] Писмено становище на Bund Naturschutz, точка 25, в което се цитира решение на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) от 25 октомври 1979 г. — 2 N 1/78 — BVerwGE 59, 48–56, точка 11. В съдебното заседание германското правителство и Landesanwaltschaft Bayern отричат приложимостта на посочената съдебна практика за настоящото дело.

131. Запитващата юрисдикция трябва да установи дали разполага с процесуални способи, които ѝ дават възможност временно да запази действието на разпоредбите относно защитените природни зони и местности въпреки тяхната недействителност [83]. В противен случай практиката на Съда относно ограничаването във времето на последиците, свързани с неприлагането на национално право, което противоречи на имаща предимство норма на правото на Съюза, не би могла да се приложи.

132. В случай че вътрешното германско право допуска това, все пак би трябвало да се провери дали временното запазване на действието на противоречаща на правото на Съюза национална разпоредба е обосновано поради императивно съображение, свързано с опазването на околната среда, и дали са изпълнени останалите условия, произтичащи от решение Inter-Environnement Wallonie Terre wallonne [84].

133. Императивното съображение от общ интерес, на което се позовават германските органи, е, че обявяването на посочената наредба и на други сходни наредби за недействителни би довело до намаляване на равнището на защита на околната среда.

134. Според мен не е напълно доказано, че евентуалната недействителност или обезсилване [85] на наредбите относно защитените природни зони и местности (поради неизвършване на предварителна ЕО) ще доведе неминуемо до такава празнина в правото, която да се отрази неблагоприятно върху защитата на околната среда. Налице са редица съображения, които могат да се изтъкнат в обратен смисъл:

– зоните, определени за защитени преди влизането в сила на Директивата за ЕО през 2004 г., не биха били засегнати,

– в зоните, определени за защитени след 2004 г., обезсилването (или според случая недействителността) на наредбите, приети без предварителна ЕО, може да се „неутрализира“, поне частично, с прилагането на предходните разпоредби за защита, както вече посочих,

  – ако — както отбелязва запитващата юрисдикция — наредбите, приети без предварителна ЕО, но необжалвани пряко своевременно, могат да бъдат оспорени с косвени способи (възражение за незаконосъобразност или насрещна жалба), то не е доказано, че съдебното решение, с което приключва производството по обжалване, е с действие erga omnes [86],

– федералните разпоредби и разпоредбите на федералните провинции, които транспонират съдържанието на Директивата за ЕО, продължават да са задължителни,

[83] След съдебното заседание Съдът е уведомен, че в член 22 от BNatSchG са добавени параграфи 2a и 2b, които позволяват да се запазят защитените зони.

[84] Точки 59—63. В същия смисъл, решение Association France Nature Environnement, точка 43.

[85] Запитващата юрисдикция трябва да установи дали съгласно националното право липсата на ЕО преди Наредбата води до недействителност (нищожност) на последната или само до нейното обезсилване.

[86] Запитващата юрисдикция трябва да прецени какви са последиците — с действие erga omnes или ограничени до съответното косвено оспорване — на съдебно решение, постановено в съдебен спор относно отказ за даване на съгласие за осъществяването на конкретен проект след установяване на формален порок на съответната наредба. В тази връзка се позовавам на точки 125—130 от представеното от мен заключение по дело Вятърни генератори в Алтер и Невеле.

като е възможно спиране на изпълнението на проекти с отрицателно въздействие върху околната среда,

– съгласно секторното законодателство продължават да са в сила и механизмите за контрол на дейностите, които е вероятно да имат вредно въздействие върху околната среда, чрез прилагането на градоустройствени разпоредби и разпоредби относно строителството, управлението на водите, минното дело, земно-изкопните дейности, селското и горското стопанство, туризма и други сходни дейности.

IV. Заключение

135. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) по следния начин:

„1) Член 3, параграф 2, буква а) от 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 трябва да се тълкува в смисъл, че в обхвата ѝ не попада наредба за защита на природата и ландшафта, която установява общи забрани (с възможност за освобождаване) и задължения за разрешение, но не установява достатъчно подробни разпоредби относно съдържанието, изготвянето и изпълнението на проекти, посочени в приложения I и II към 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, въпреки че предвижда някои мерки относно указаните в посочените проекти дейности.

2) Член 3, параграф 4 от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага за наредба за защита на природата и ландшафта, която не представлява план или програма със значително въздействие върху околната среда в други сектори освен предвидените в параграф 2 на посочения член, тъй като не съдържа достатъчно подробни разпоредби относно съдържанието, изготвянето и изпълнението на проекти, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92“.