Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

25 юни 2020 година*

„Преюдициално запитване — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на въздействието върху околната среда — Разрешение за градоустройствено проектиране за изграждането и експлоатацията на вятърни генератори — Член 2, буква а) — Понятие за планове и програми — Установени в постановление и в циркулярно писмо условия за издаване на разрешение — Член 3, параграф 2, буква а) — Национални актове, които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите — Липса на екологична оценка — Запазване на последиците от националните актове и от издадените въз основа на тях разрешения, след като е установено несъответствието на тези актове с правото на Съюза — Условия“

По дело C-24/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad voor Vergunningsbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с разрешенията, Белгия) с акт от 4 декември 2018 г., постъпил в Съда на 15 януари 2019 г., в рамките на производство по дело

A и др.

срещу

Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,

в присъствието на:

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan и I. Jarukaitis, председатели на състави, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C. Toader (докладчик), F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 декември 2019 г.,

* Език на производството: нидерландски.

като има предвид становищата, представени:

– за A и др., от T. Swerts, W.-J. Ingels и L. Nijs, advocaten,

– за Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW, от T. Malfait и V. McClelland, advocaten,

– за белгийското правителство, от C. Pochet, M. Jacobs и P. Cottin, в качеството на представители, подпомагани от J. Vanpraet, advocaat,

– за нидерландското правителство, от M. Bulterman, M. Gijzen и M. Noort, в качеството на представители,

– за правителството на Обединеното кралство, от Z. Lavery, в качеството на представител, подпомагана от R. Warren, QC, и от D. Blundell, barrister,

– за Европейската комисия, от E. Manhaeve и M. Noll-Ehlers, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 март 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, буква а) и 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 (ОВ L 197, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

2 Запитването е отправено в рамките на правен спор, воден от A и др. срещу Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (регионален държавен служител по градоустройство на регион Фландрия, отдел Източна Фландрия, Белгия) по повод решението на последния да предостави разрешение за градоустройствено проектиране на производител и доставчик на електроенергия за изграждането и експлоатацията на пет вятърни генератора в обект, съседен на имотите на A и др.

Правна уредба

Международното право

3 Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, подписана в Еспо (Финландия) на 26 февруари 1991 г. (наричана по-нататък „Конвенцията от Еспо“), е одобрена от името на Европейска общност на 24 юни 1997 г. и влиза в сила на 10 септември същата година.

4 Член 2, параграф 7 от Конвенцията от Еспо предвижда:

„В съответствие с разпоредбите на тази конвенция минимално изискване е оценките на въздействието върху околната среда да се правят на ниво проекти на предлаганата дейност. По възможност страните също се стремят да прилагат принципите за оценка на въздействието върху околната среда по отношение на своята политика, планове и програми“.

Правото на Съюза

5 Съгласно съображение 4 от Директива 2001/42:

„Екологичната оценка е важен инструмент за интегрирането на екологичните съображения в подготовката и приемането на някои планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда в държавите членки, тъй като осигурява такива последици от изпълнението на плановете и програмите […] да се вземат предвид в хода на подготовката и преди приемането им“.

6 Член 1 от тази директива е озаглавен „Цели“ и предвижда:

„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 Член 2 от посочената директива гласи следното:

„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,

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 Съгласно член 3 от същата директива, който е озаглавен „Обхват“:

„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:

a) които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, [управлението на водите,] далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за [бъдещото издаване на разрешение за осъществяване] на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 85/337/ЕИО [на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174)].

[…]“.

9 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, 2012 г., стр. 1) изменя и заменя Директива 85/337.

10 Точка 3, буква и) от приложение II към същата директива се отнася до „[с]ъоръжения за производство на електроенергия посредством силата на вятъра (вятърни генератори)“.

Белгийското право

Vlarem II

11 Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Постановление на фламандското правителство за определяне на общи и секторни разпоредби в областта на екологичното здраве) от 1 юни 1995 г. (*Belgisch Staatsblad* от 31 юли 1995 г., стр. 20526) в редакцията, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „Vlarem II“), е прието в изпълнение по-специално на Decreet van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning (Декрет на фламандския съвет за екологичното разрешение) от 28 юни 1985 г. (*Belgisch Staatsblad* от 17 септември 1985 г., стр. 13304), както и на Decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Декрет на фламандския съвет за определяне на общи разпоредби в областта на екологичната политика) от 5 април 1995 г. (*Belgisch Staatsblad* от 3 април 1995 г., стр. 15971). Vlarem II предвижда общите и секторните изисквания за опазване на околната среда относно, от една страна, вредните въздействия и рисковете, които могат да породят определени съоръжения и дейности, а от друга страна — поправянето на евентуално предизвиканите от експлоатацията им вреди за околната среда.

12 С член 99 от Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het [Vlarem II], wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek (Постановление на фламандското правителство за изменение на Постановление на фламандското правителство от 6 февруари 1991 г. за определяне на фламандските разпоредби относно екологичното разрешение и за изменение на [Vlarem II] във връзка с адаптирането на посочените постановления към развитието на техниката) от 23 декември 2011 г. (*Belgisch Staatsblad* от 21 март 2012 г., стр. 16474) във Vlarem II е добавен раздел 5.20.6 относно съоръженията за производство на електричество от вятърна енергия.

13 Посоченият раздел е озаглавен „Съоръжения за производство на електричество от вятърна енергия“ и съдържа по-специално разпоредби относно засенчването от перките (ограничаване на стробоскопичния ефект, предизвикан от това засенчване), безопасността на вятърните генератори (наличие на определени системи за детекция и автоматично спиране) и шум (извършване на акустични измервания).

14 По отношение на засенчването член 5.20.6.2.1 от Vlarem II предвижда:

„Ако чувствителен на засенчване обект се намира в периметъра на четиричасово очаквано годишно засенчване от вятърния генератор, последният се снабдява с модул за автоматично спиране“.

15 Член 5.20.6.2.2 от Vlarem II задължава експлоатиращия съоръженията да води дневник за всеки от вятърните генератори и да отбелязва в него определени данни за засенчването, както и да съставя контролен отчет най-малко през първите две години на експлоатация.

16 Съгласно член 5.20.6.2.3 от Vlarem II :

„В промишлените зони, с изключение на жилищата, за всеки чувствителен на засенчване релевантен обект максимално допустимото действително засенчване е тридесет часа годишно при максимално допустимо действително засенчване от тридесет минути дневно.

Във всички останали зони и за жилищата в промишлените зони за всеки релевантен чувствителен на засенчване обект максимално допустимото действително засенчване е осем часа годишно при максимално допустимо действително засенчване от тридесет минути дневно“.

17 В областта на безопасността член 5.20.6.3.1 от Vlarem II предвижда, че всички вятърни генератори трябва да са изградени в съответствие с изискванията за безопасност, определени в стандарт IEC61400 или в равностоен стандарт, и да бъдат сертифицирани. В член 5.20.6.3.2 от него се предвижда, че всички вятърни генератори трябва да са оборудвани с обезопасяващи устройства, съставени по-специално от устройство за защита от рисковете, свързани с обледяването и с мълниите, както и с помощна система за спиране и със система за контрол в реално време, която установява аномалии като подава сигнал за тях на контролния панел на самия вятърен генератор.

18 По отношение на шума член 5.20.6.4.2 от Vlarem II определя максималните стойности на шум на открито в близост до жилища:

„Освен ако не е предвидено друго в разпоредбите, съдържащи се в екологичното разрешение, за срока на оценката и в съседство с най-близкото друго жилище или жилищна зона специфичният шум на открито е ограничен до референтната стойност в приложение 5.20.6.1 или до фоновия шум, посочен в приложение 4B, т. F14, 3 от дял I на настоящото постановление. Lsp ≤ MAX(референтна стойност, LA 95).

В случай че фоновият шум е определящ за стандарта, разстоянието между вятърните генератори и жилищата трябва да надвишава три пъти диаметъра на ротора“.

19 Приложение 5.20.6.1 към Vlarem II съдържа следните указания:

„Предназначение на зоната съгласно разрешителното	Индикативна стойност на специфичния шум на открито dB(A)		
	ден	вечер	нощ
1° Земеделски зони и зони за отдих и почивка	44	39	39
2a° Зони или части от зони, с изключение на жилищни зони или части от жилищни зони, разположени на по-малко от 500 метра от промишлени зони	50	45	45
2b° Жилищни зони или части от жилищни зони, разположени на по-малко от 500 метра от промишлени зони	48	43	43
3a° Зони или части от зони, с изключение на жилищни зони или части от жилищни зони, разположени на по-малко от 500 метра от зони, предназначени за занаятчийски предприятия и за малки и средни предприятия, сервизни зони или зони за добив по време на добива	48	43	43
3b° Жилищни зони или части от жилищни зони, разположени на по-малко от 500 метра от зоните, предназначени за занаятчийски предприятия и за малки и средни предприятия, сервизни зони или зони за добив по време на добива	44	39	39
4° Жилищни зони	44	39	39
5° Промишлени зони, сервизни зони, зони, предназначени за съоръжения за колективно ползване и за оборудване на обществени служби и зони за добив по време на добива	60	55	55
5^{biso} Селскостопански зони	48	43	43
	48	43	43

6° Увеселителни зони, с изключение на зоните за отдих и почивка			
7° Всички други зони, с изключение на буферните зони, военните зони и зоните, за които се прилагат референтни стойности, определени в специални постановления	44	39	39
8° Буферни зони	55	50	50
9° Зони или части от зони, разположени на по-малко от 500 метра от зони, определени за добив на чакъл по време на добива	48	43	43
10° Земеделски зони	48	43	43“

Циркулярното писмо от 2006 г.

20 Както се посочва в точка 3 от Omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 (Циркулярно писмо EME/2006/01-RO/2006/02) от 12 май 2006 г., озаглавено „Рамка за преценка и предварителни условия за изграждането на вятърни генератори“ (*Belgisch Staatsblad* от 24 октомври 2006 г., стр. 56705) в приложимата към спора по главното производство редакция (наричано по-нататък „циркулярното писмо от 2006 г.“), то представлява актуализиране на циркулярно писмо от 17 юли 2000 г.

21 Съгласно точка 3.1 от циркулярното писмо от 2006 г. в него се съдържат определен брой обстоятелства, които следва да се вземат предвид при решението за изграждане на вятърен генератор. Точки 3.1.1—3.1.14 включват различни съображения в областта на групирането, земеползването, жизнената среда, селското стопанство, промишлените терени, пристанищните зони, спортните зони и зоните за отдих, ландшафта, въздействието на шума, засенчването и отражението на светлината, безопасността, природата, изследването на въздействието върху околната среда и въздухоплаването.

22 По-специално точка 3.1.9 от това циркулярно писмо, озаглавена „Въздействие на шума“, има следното съдържание:

„Степента, в която вятърните генератори могат да породят дискомфорт, зависи от различни фактори като мощността на източника на енергия на вятърните генератори, формата, височината на оста и броя на вятърните генератори. Определена роля играят естеството на основата (вода, земя), разстоянието до живеещите в околността и нивото на фоновия шум. Като цяло фоновият шум нараства повече с увеличаването на вятъра, отколкото с интензитета на източника на вятърния генератор.

Съгласно член 5.20, параграф 2 от дял II от Vlarem [II] не се прилага нито един стандарт за шум. В екологичното разрешение може обаче да се предвидят гранични стойности за емисии на шум в зависимост от обкръжаващата обстановка. Мерките, които трябва да се приемат при източника, трябва да са в съответствие с актуалното състояние на техниката. Може да се използва

международно признат софтуер, за да се направи оценка на специфичния шум от вятърни генератори. Определянето на фоновия шум се извършва от експерт по екология с квалификация в областта на шума и вибрациите.

Когато най-близкото чуждо жилище или най-близката жилищна зона се намират на разстояние 250 метра от стълба на вятърния генератор, може да се счита, че е възможно дискомфортът, причиняван от вятърния генератор или от ветроенергийния парк, да се намали до приемливо ниво.

Когато разстоянието е по-малко или равно на 250 метра, следва да се възприеме следният подход:

Специфичният шум се определя в близост до най-близкото чуждо жилище или до най-близката жилищна зона. За да се прецени дали е допустимо изграждането на вятърен генератор или на ветроенергиен парк на определено място, чрез дерогация от приложение 2.2.1 към дял II на Vlarem [II], се прави оценка на специфичния шум съгласно следните стандарти за качество на околната среда за шума на открито:

Референтни стойности в dB(A) на открито

Зона	Стандарти за качество на околната среда в dB(A) на открито		
	Ден	Вечер	Нощ
1 Земеделски зони и зони за отдих и почивка	49	44	39
2° Зони или части от зони, разположени на по-малко от 500 метра от промишлени зони, които не са споменати в точка 3, или от зони, предназначени за съоръжения за колективно ползване и за оборудване на обществени служби	54	49	49
3° Зони или части от зони, разположени на по-малко от 500 метра от зони, предназначени за промишлени предприятия и за малки и средни предприятия, от сервизни зони или от зони за добив по време на добива	54	49	44
4° Жилищни зони	49	44	39
5° Промишлени зони, сервизни зони, зони, предназначени за съоръжения за колективно ползване и за оборудване на обществени служби, и зони за добив по време на добива	64	59	59
6° Увеселителни зони, с изключение на зоните за отдих и почивка	54	49	44
7° Всички други зони, с изключение на буферните зони, военните зони и зоните, за които се прилагат референтни стойности, определени в специални постановления	49	44	39
8° Буферни зони	59	54	54
9° Зони или части от зони, разположени на по-малко от 500 метра от зоните, предназначени за добив на чакъл, по време на добива	59	54	49

Определянето на специфичния шум се извършва при скорост на вятъра 8 m/s в най-неблагоприятната посока на вятъра, т.е. когато в съответната точка въздействието на шума от вятърните генератори е най-голямо.

Ако специфичният шум е в съответствие с посочените по-горе стандарти за качество на околната среда или специфичният шум в съседство с най-близкото чуждо жилище или най-близката жилищна зона е с 5 dB(A) по-слаб от фоновия шум, може да се счита, че е възможно вредното въздействие, предизвикано от вятърния генератор или от ветроенергийния парк, да се ограничи до приемливо ниво“.

23 Съгласно точка 3.1.10 от циркулярното писмо от 2006 г., която е озаглавена „Засенчване — светлинни отражения“:

„Движещите се перки на вятърните генератори могат да причинят неблагоприятни последици поради засенчване и светлинни отражения, както за живеещите и работещите наблизо, така и за земеделските култури (парници).

Контурите на засенчването могат да бъдат изчислени посредством специален софтуер, разпространяван в целия свят. При оценката на неблагоприятните последици от засенчването за приемливи се считат най-много 30 часа действително засенчване годишно в обитаваното жилище. Ако въздействието на засенчването е по-голямо, следва да се провери доколко е възможно приемането на коригиращи мерки (например щори, фолио върху прозорците …) […]

Евентуалните въздействия трябва да бъдат описани в записа за местоположението на обекта“.

24 Що се отнася до избора на мястото на изграждане, в циркулярното писмо от 2006 г. се разглежда и принципът на подхода за планиране (т. 3.2.1), който има за цел да се очертаят границите на идеалните места от гледна точка на устройството на територията, от екологична гледна точка и от гледна точка на вятърните генератори, предоставяйки опис на териториите, които могат да бъдат взети в предвид за предоставянето на разрешение за изграждане на ветрени генератори (т. 3.2.2). На последно място, това циркулярно писмо съдържа описание на ролята на работната група за вятърна енергия (т. 4).

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

25 На 30 ноември 2016 г. след производство, започнало през 2011 г., регионалният държавен служител по градоустройство на регион Фландрия, отдел Източна Фландрия, издава на дружеството Electrabel SA под определени условия разрешение за градоустройствено проектиране (наричано по-нататък „разрешението от 30 ноември 2016 г.“) за изграждането и експлоатацията на пет вятърни генератора на територията на общини Алтер (Белгия), Невеле (Белгия) (наричан по-нататък „проектът за ветроенергиен парк“). В разрешението се изисква по-специално спазването на определени условия, установени съответно в разпоредбите в раздел 5.20.6 от Vlarem II и в циркулярното писмо от 2006 г. (наричани по-нататък заедно „постановлението и циркулярното писмо от 2006 г.“).

26 Като живеещи в съседство на обекта, в който се предвижда реализирането на проекта за ветроенергиен парк, A и др. сезират запитващата юрисдикция, т.е. Raad voor Vergunningsbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с разрешенията, Белгия) с жалба за отмяна на разрешението от 30 ноември 2016 г. В подкрепа на искането си A и др. твърдят, че постановлението и циркулярното писмо от 2006 г., на основание на които е издадено разрешението, нарушават член 2, буква а) и член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42, тъй като в тези национални актове не била направена екологична оценка, противно на разпоредбите на Директивата, съобразно тяхното тълкуване от Съда по-специално в решение от

27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816). Според A и др. от посоченото решение следвало, че национален нормативен акт, който съдържа различни разпоредби относно монтирането на вятърни генератори, които трябва да се спазват в рамките на издаването на административни решения относно изграждането и експлоатацията на такива съоръжения, попада в обхвата на понятието „планове и програми“ по смисъла на тази директива и поради това трябва да бъде подложен на екологична оценка.

27 От своя страна регионалният държавен служител по градоустройство на регион Фландрия, отдел Източна Фландрия по същество счита, че постановлението и циркулярното писмо от 2006 г. не попадат в обхвата на понятието „планове и програми“ по смисъла на Директива 2001/42, тъй като посочените актове не представляват достатъчно пълна уредба, за да се считат за съгласувана система за проектите за изграждане на вятърни генератори.

28 С оглед на уточненията, направени в решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816), запитващата юрисдикция изпитва съмнения по въпроса дали постановлението и циркулярното писмо от 2006 г. е трябвало да бъдат подложени на екологична оценка. Ето защо тя си поставя въпроса относно съответствието с Директива 2001/42 както на посочените актове, така и на издаденото на основание на тях разрешение от 30 ноември 2016 г.

29 Освен това посочената юрисдикция приканва Съда да преосмисли постоянната си практика, която води началото си от решение от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159) и която оттогава е потвърдена в решения от 7 юни 2018 г. Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-671/16, EU:C:2018:403), от 7 юни 2018 г., Thybaut и др. (C-160/17, EU:C:2018:401), от 8 май 2019 г., „Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus“ и др. (C-305/18, EU:C:2019:384), от 12 юни 2019 г., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483) и от 12 юни 2019 г., Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484), съгласно която изразът „които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби“ в член 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че „се изискват“ по смисъла на тази разпоредба и за целите на нейното прилагане и следователно се подлагат на екологична оценка при определените в нея условия плановете и програмите, чието приемане е „уредено“ в национални законови или подзаконови разпоредби.

30 Според запитващата юрисдикция обаче, която се позовава на точки 18 и 19 от заключението на генералния адвокат Kokott по дело Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2011:755), Съдът трябвало да предпочете тълкуване, което е по-близко до намерението на законодателя на Съюза и се състояло в ограничаването на обхвата на член 2, буква а) от Директива 2001/42 до актовете, които задължително трябва да бъдат приети на основание на законови или подзаконови разпоредби.

31 При тези обстоятелства Raad voor Vergunningsbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с разрешенията) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Означават ли член 2, буква а) и член 3, параграф 2, буква а) от Директива [2001/42], че член 99 от Постановление на фламандското правителство за изменение на Постановлението на фламандското правителство от 6 февруари 1991 г. за определяне на фламандските разпоредби относно екологичното разрешение и на [Vlarem II], във връзка с адаптирането на тези постановления към развитието на техниката, с който във Vlarem II се въвежда раздел 5.20.6 относно съоръженията за производство на електричество от вятърна енергия, и циркулярното писмо от 2006 г., всяко от които съдържа различни разпоредби относно изграждането на вятърни генератори, включително мерки за безопасност и определени

според устройствената зона стандарти за засенчване и за нивото на шума, трябва да бъдат класифицирани като „план или програма“ по смисъла на посочените разпоредби от [тази] директива?

2) Ако се окаже, че е трябвало да бъде извършена екологична оценка, преди да бъдат приети [постановлението и циркулярното писмо от 2006 г.], може ли [Raad voor Vergunningsbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с разрешенията)] временно да запази правните последици от тези навремето незаконосъобразни актове? Към този въпрос трябва да се поставят и няколко подвъпроса:
   а) Може ли политическа мярка като циркулярното писмо [от 2006 г.], при която правомощието за изготвяне се основава на свободата на преценка и политическата свобода на действие на съответния орган, така че не е налице определяне в тесния смисъл на думата на компетентния за изготвянето на „планове или програми“ орган, и за която не е предвидена и формална процедура по изготвяне, да се разглежда като „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива [2001/42]?
   б) Достатъчно ли е — за да бъдат считани за „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива [2001/42] — политически мерки или общи правила [като постановлението и циркулярното писмо от 2006 г.] да ограничават отчасти свободата на преценка на компетентния за издаването на разрешението орган дори ако те не са изискване или необходимо условие за издаването на разрешението или не са предназначени да определят рамка за бъдещото издаване на разрешения, въпреки че законодателят на Съюза разглежда тази цел като съставна част на понятието „планове и програми“?
   в) Може ли политическа мярка като [циркулярното писмо от 2006 г.], което е изготвено по съображения за правна сигурност, следователно напълно доброволно, да бъде разглеждана като „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива [2001/42] и противоречи ли такова тълкуване евентуално на практиката на [Съда], съгласно която телеологичното тълкуване на дадена директива не може да се отклонява съществено от ясно изразената воля на законодателя на Съюза?
   г) Може ли раздел 5.20.6 от Vlarem II, който съдържа правила, чието издаване не е било задължително, да бъде разглеждан като „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива [2001/42] и противоречи ли такова тълкуване евентуално на практиката на [Съда], съгласно която телеологичното тълкуване на дадена директива не може да се отклонява съществено от ясно изразената воля на законодателя на Съюза?
   д) Могат ли политическа мярка и правителствено постановление с нормативна сила като [постановлението и циркулярното писмо от 2006 г.], които имат ограничена индикативна стойност или най-малкото не определят рамка, от която може да произтече право на изпълнение на даден проект, и които не предоставят право на рамка, в която могат да бъдат разрешени проекти, да се разглеждат като „планове [или] програми […][,] които определят рамката за [бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на] проекти, изброени в приложения I и II към Директива [85/337]“ по смисъла на член 2, буква а) и член 3, параграф 2[, буква а)] от Директива [2001/42], и противоречи ли такова тълкуване евентуално на практиката на Съда, съгласно която телеологичното тълкуване на дадена директива не може да се отклонява съществено от ясно изразената воля на законодателя на Съюза?
   е) Могат ли политическа мярка като циркулярното писмо [от 2006 г.], което има чисто индикативна стойност, и/или правителствено постановление с нормативна сила като раздел 5.20.6 от Vlarem II, който просто определя минимални граници за издаването на разрешения и също така като общо правило действа изцяло автономно, като

      – и двата акта съдържат само ограничен брой критерии и условия,

– и нито тази мярка, нито правителственото постановление са определящи за някой от критериите или условията, и имайки предвид, че следователно е възможно да се твърди, че въз основа на обективни обстоятелства може да се изключи възможността те да имат съществени последици върху околната среда,

– да бъдат разглеждани като „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) във връзка с член 3, параграфи 1 и 2 от Директивата [2001/42], а оттук и като юридически актове, които с определянето на приложимите за съответния сектор правила и контролни процедури предвиждат съществена съвкупност от критерии и условия относно разрешаването и изпълнението на един или няколко проекта, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда?

ж) При отрицателен отговор на [втория въпрос, буква е)] може ли дадена юрисдикция сама да установи това обстоятелство след издаването на постановлението или квазиправните норми ([постановлението и циркулярното писмо от 2006 г.])?

з) Може ли дадена юрисдикция, ако е само косвено компетентна въз основа на възражение със сила inter partes и ако от отговора на преюдициалните въпроси следва, че [постановлението и циркулярното писмо от 2006 г.] са незаконосъобразни, да разпореди запазването на последиците от незаконосъобразното постановление и/или циркулярно писмо, ако незаконосъобразните актове допринасят за осъществяването на цел, която е свързана с опазването на околната среда и е преследвана и от директива по смисъла на член 288 ДФЕС, и условията на правото на Съюза за такова запазване са изпълнени (както е посочено в решение от [28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603])?

и) При отрицателен отговор на [втори въпрос, буква з)] може ли дадена юрисдикция да разпореди запазването на последиците от обжалвания проект, за да бъдат по този начин косвено изпълнени условията на правото на Съюза (както са определени в решение [от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603)]) за запазването на правните последици от план или програма, противоречащ(а) на Директива [2001/42]?“.

По преюдициалните въпроси

По понятието „планове и програми“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива 2001/42, посочено в първия въпрос и в букви а)—г) от втория въпрос

32 С първия си въпрос и с букви а)—г) от втория си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че в обхвата на понятието „планове и програми“ попадат приети от правителството на федерална единица на държава членка постановление и циркулярно писмо, всяко от които съдържа различни разпоредби относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори.

33 Съгласно определението в член 2, буква а) от Директива 2001/42 посочените в тази разпоредба „планове и програми“ отговарят на две кумулативни условия, изложени съответно в двете тирета, от които се състои разпоредбата, а именно, от една страна, да са били изготвени и/или приети от орган на национално, регионално или местно ниво или изготвени от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, а от друга страна, да се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби.

34 Що се отнася до първото от тези условия, то е изпълнено, тъй като от предоставените от запитващата юрисдикция данни следва, че постановлението и циркулярното писмо от 2006 г. са били приети от фламандското правителство, което е регионален орган.

35 По отношение на второто от посочените условия, изложени в член 2, буква а), второ тире от Директива 2001/42, от постоянната практика на Съда следва, че 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 Директива 2001/42 (решения от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-567/10, EU:C:2012:159, т. 31, от 7 юни 2018 г., Thybaut и др., C-160/17, EU:C:2018:401, т. 43 и от 12 юни 2019 г., Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, т. 34). Така Съдът приема, че за да се запази полезното действие на тази разпоредба, предвид целта ѝ трябва да се счита, че дадена мярка „се изисква“, след като правното основание за правомощието за приемането ѝ е конкретна разпоредба, макар да не е налице задължение за изготвянето на тази мярка в тесния смисъл на думата (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-671/16, EU:C:2018:403, т. 38—40).

36 Предварително следва да се отбележи, че с въпросите си запитващата юрисдикция, както и правителството на Обединеното кралство в своето писмено становище приканват Съда да преосмисли своята практика.

37 В това отношение следва да се отбележи, че за тълкуването на разпоредба от правото на Съюза е необходимо да се има предвид не само текстът ѝ, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част. Генезисът на разпоредба от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ (вж. в този смисъл решение от 9 октомври 2019 г., BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, т. 25 и цитираната съдебна практика).

38 На първо място, що се отнася до текста на член 2, буква а) от Директива 2001/42, както изтъква генералният адвокат в точка 60 от своето заключение, е важно да се подчертае, че при сравнението на текста на член 2, буква а), второ тире от Директива 2001/42 на различни езици излизат наяве разликите в значението на текстовете на отделните езици. Всъщност, докато използваният в текста на френски език термин „exigés“, както и по-специално термините, използвани в текстовете на испански („exigidos“), немски („erstellt werden müssen“), английски („required“), нидерландски („zijn voorgeschreven“), португалски („exigido“) и румънски език („impuse“), се отнасят до вид изискване или задължение, текстът на италиански език използва по-малко обвързващия термин „previsti“ („се предвиждат“).

39 Всички официални езици на Европейския съюз обаче са автентични езици за актовете, на които са съставени, поради което по принцип трябва да се признае еднаква стойност на текстовете на актовете на Съюза на всички езици (вж. в този смисъл решения от 17 ноември 2011 г., Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, т. 28 и цитираната съдебна практика и от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 49 и цитираната съдебна практика).

40 Следователно разглеждането на текста на член 2, буква а), второ тире от Директива 2001/42 не води до еднозначен извод, тъй като не дава възможност да се установи дали посочените в тази разпоредба „планове и програми“ са само тези, които националните органи са длъжни да приемат по силата на законови, подзаконови или административни разпоредби.

41 На следващо място, що се отнася до генезиса на член 2, буква а), второ тире от Директива 2001/42, тази разпоредба, която не се е съдържала нито в първоначалното предложение за Директивата от страна на Европейската комисия, нито в изменения му текст, е добавена с Обща позиция (ЕО) № 25/2000 от 30 март 2000 г., приета от Съвета в съответствие с процедурата, посочена в член 251 от Договора за създаване на Европейската общност, с оглед приемането на директива на Европейския парламент и Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ C 137, 2000 г., стр. 11). Както посочва генералният адвокат в точки 62 и 63 от своето заключение, с добавянето ѝ законодателят на

Съюза е искал да ограничи до определени планове и програми само задължението да се извърши екологична оценка, като не може да се потвърди, че неговото намерение е било да ограничи този вид оценка само до плановете и програмите, чието приемане е задължително.

42 Що се отнася до контекста, в който се вписва тази разпоредба, първо е важно да се подчертае, както отбелязва генералният адвокат в точки 66 и 67 от своето заключение, че двоична концепция, която прави разграничение в зависимост от обстоятелството дали приемането на даден план или програма е задължително или факултативно, не може да обхване по достатъчно точен и съответно задоволителен начин многообразието на хипотезите и разнородността на практиките на националните органи. Всъщност приемането на планове или програми, което може да се отнася до множество хипотези, често нито се изисква по принцип, нито е оставено изцяло на преценката на компетентните органи.

43 На второ място, член 2, буква а) от Директива 2001/42 включва не само изготвянето или приемането на „планове и програми“, а и техните изменения (вж. в този смисъл решения от 22 март 2012 г., г. Inter-Environnement Bruxelles и др., C-567/10, EU:C:2012:159, т. 36 и от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, т. 44). Както обаче посочва генералният адвокат в точка 68 от своето заключение, последната хипотеза, в която изменението на съответния план или програма също може да имат съществени последици върху околната среда по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2001/42, възниква по-често, когато даден орган реши по собствена инициатива да извърши такова изменение, без да е длъжен да направи това.

44 Изложените по-горе съображения са в съответствие с целта и насоките на Директива 2001/42, която от своя страна се вписва в рамката, предвидена в член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз, съгласно който високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие.

45 Всъщност, 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.

46 Ето защо, както следва от посочения член 1, основната цел на Директивата 2001/42 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 (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, т. 61 и цитираната съдебна практика).

47 Следва да се припомни и че Директива 2001/42 е приета на основание на член 175, параграф 1 ЕО относно действията, които Общността трябва да предприеме в областта на околната среда, за достигне на целите, посочени в член 174 ЕО. В параграф 2 от член 191 ДФЕС — който съответства на член 174 ЕО — се посочва, че политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на „високо равнище на защита“, като взема предвид различното състояние на регионите в рамките на Съюза. Член 191, параграф 1 ДФЕС допуска приемането на мерки, които се отнасят именно до определени аспекти на околната среда като опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда, защита на здравето на хората и разумно и рационално използване на природните ресурси. В същия смисъл в член 3, параграф 3 ДЕС се предвижда, че Съюзът работи именно за постигане на „високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда“ (вж. в този смисъл 21 декември 2016 г., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, т. 41—43 и цитираната съдебна практика).

48 Тези цели обаче биха били застрашени, ако член 2, буква а) от Директива 2001/42 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, както беше отбелязано в точка 42 от настоящото решение, 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.

49 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.

50 От това следва, че тъй като тясно тълкуване, което ограничава второто условие по член 2, буква а) от Директива 2001/42 само до „плановете и програмите“, чието приемане е задължително, има опасност да направи неговия обхват незначителен, Съдът отдава предпочитание на необходимостта да се гарантира полезното действие на това условие, като възприема по-широко значение на понятието „се изискват“ (вж. в този смисъл решение от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-567/10, EU:C:2012:159, т. 30).

51 Ето защо не е налице нито едно обстоятелство, което дава основание за обрат в практиката на Съда в това отношение.

52 Следователно член 2, буква а), второ тире от Директива 2001/42 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.

53 Що се отнася до въпроса дали постановлението и циркулярното писмо от 2006 г. отговарят на това условие, от преюдициалното запитване следва, че Vlarem II е постановление, прието от изпълнителния орган на белгийска федерална единица, а именно фламандското правителство, в изпълнение на норми от по-висок ранг, приети от законодателния орган на същата единица, т.е. фламандския парламент. От обясненията на запитващата юрисдикция относно Декрета на фламандския съвет за екологичното разрешение и от Декрета на фламандския съвет за определяне на общи разпоредби в областта на екологичната политика обаче следва, че те уреждат приемането Vlarem II от фламандското правителство, по-специално като му предоставят компетентността да приеме такъв акт и като указват, че секторните условия, предвидени в него, имат за цел да ограничат и премахнат неблагоприятните въздействия и неприемливите опасности за околната среда от съответните съоръжения и дейности.

54 Що се отнася до циркулярното писмо от 2006 г., от посоченото преюдициално запитване следва, че в случая то е прието от фламандското правителство и е подписано от министър-председателя и двама компетентни в областта министри.

55 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че циркулярното писмо от 2006 г., което подобно на Vlarem II допринасяло за постигането на целите и на набелязаните стандарти, произтичащи от Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ L 140, 2009 г., стр. 16), има за правно основание компетентността за управление и оценка, с която разполагат органите съгласно приложимата национална правна уредба за целите на издаването на т.нар. „екологични“ разрешения по смисъла на тази уредба.

56 Така, основанието за съществуването на циркулярното писмо от 2006 г. е решението на министерските органи на тази единица да ограничат собственото си право на преценка, като се задължават да следват правилата, които си определят по този начин. Ето защо изглежда, че приемането на циркулярното писмо от 2006 г. се вписва в рамките на правомощията, с които се ползват тези министерски органи съгласно белгийското право, освен ако не се установи друго при проверките, които в случая запитващата юрисдикция следва да направи във връзка с точното правно естество на това циркулярно писмо в правния ред на посочената държава членка.

57 В това отношение следва да се припомни, че понятието „планове и програми“ включва не само тяхното изготвяне, но и тяхното изменение (вж. в този смисъл решение от 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 71 и цитираната съдебна практика).

58 По-специално Съдът вече е приел, че макар такъв акт да не съдържа и да не може да съдържа позитивноправни разпоредби, създадената от него възможност, позволяваща да се получат по-лесно дерогации от действащите разпоредби, променя правния ред и води до включване на посочения акт в приложното поле на член 2, буква а) от Директива 2001/42 (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2018 г., Thybaut и др., C-160/17, EU:C:2018:401, т. 58).

59 Освен това, както посочва генералният адвокат в точки 108 и 109 от своето заключение и както следва от предоставената на Съда преписка, от една страна, точка 3 от циркулярното писмо от 2006 г., изглежда, позволява включването на зони, които първоначално не са били взети предвид за производството на вятърна енергия. От друга страна, приложението към циркулярното писмо, изглежда, съдържа не толкова строги стойности в сравнение със съдържащите се в приложението към раздел 5.20.6.1 от Vlarem II в областта на качеството на околната среда по отношение на шума и на засенчването в жилищните зони, но това обстоятелство следва да се провери от запитващата юрисдикция.

60 Ето защо, както по същество посочва генералният адвокат в точка 80 от своето заключение и освен ако не се установи друго при проверките, които запитващата юрисдикция следва да направи, циркулярното писмо от 2006 г. изменя разпоредбите на Vlarem II, като ги развива или ги дерогира, поради което може да се счита, че то отговаря на условието, припомнено в точка 52 от настоящото решение.

61 Освен това следва да се отбележи, че общият характер на постановлението и циркулярното писмо от 2006 г. не е пречка тези актове да се квалифицират като „планове и програми“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива 2001/42. Всъщност, макар от текста на тази разпоредба да следва, че понятието „планове и програми“ може да обхваща законови или подзаконови нормативни актове, тази директива не съдържа именно специални разпоредби относно политики или общи правила, което да наложи същите да бъдат разграничени от плановете и програмите по смисъла на посочената директива. Обстоятелството, че национален акт се отличава с известна абстрактност и има за цел преустройство на определена географска зона, е белег за това, че става въпрос за програмен или планов акт, и не е пречка той да бъде включен в понятието „планове и програми“ (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-671/16, EU:C:2018:403, т. 60 и цитираната съдебна практика).

62 Следователно постановлението и — освен ако не се установи друго при проверките, които запитващата юрисдикция следва да направи — циркулярното писмо от 2006 г. отговарят и на второто условие по член 2, буква а), второ тире от Директива 2001/42.

63 С оглед на изложените съображения на първия въпрос и на букви а)—г) от втория въпрос следва да се отговори, че член 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че в обхвата на понятието „планове и програми“ попадат приети от правителството на федерална единица на държава членка постановление и циркулярно писмо, всяко от които съдържа различни разпоредби относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори.

По понятието за „планове и програми“, за които се извършва екологична оценка по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42, посочена във втория въпрос, букви д)—ж)

64 С втория си въпрос, букви д)—ж) запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че постановление и циркулярно писмо, всяко от които съдържа различни разпоредби относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори, включително мерки относно засенчването, безопасността и стандартите за шум, представляват планове и програми, за които трябва да се направи екологична оценка по силата на тази разпоредба.

65 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 (решение от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-671/16, EU:C:2018:403, т. 30). 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 (решение от 8 май 2019 г., „Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus“ и др., C-305/18, EU:C:2019:384, т. 47).

66 На първо място, в случая е безспорно, че постановлението и циркулярното писмо от 2006 г. уреждат енергийния сектор, посочен в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42, както и че тези национални актове се отнасят до проекти за ветроенергийни паркове, които се числят към изброените в точка 3, буква и) от приложение II към Директива 2011/92.

67 На второ място, що се отнася до въпроса дали тези актове определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, следва да се припомни, че понятието „планове и програми“ се отнася до всеки акт, който, като определя правила и процедури за контрол, приложими за съответния сектор, установява 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 (решения от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др., C-290/15, EU:C:2016:816, т. 49, от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-671/16, EU:C:2018:403, т. 53 и от 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 61).

68 Това тълкуване цели да гарантира извършването на екологична оценка на изискванията, които могат да имат съществени последици върху околната среда (вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, т. 42 и от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-671/16, EU:C:2018:403, т. 54).

69 В случая постановлението и циркулярното писмо от 2006 г. установяват условия относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори във фламандския регион, които се отнасят по-специално до засенчването, правилата за безопасност, както и емисиите на шум.

70 Макар че постановлението и циркулярното писмо от 2006 г., изглежда, не съставляват пълна съвкупност от норми за изграждането и експлоатацията на вятърни генератори, Съдът вече е имал повод да уточни, че понятието „съществена съвкупност от критерии и подробни правила“ трябва да се разбира качествено, а не количествено. Всъщност важно е да се избегнат възможните стратегии за заобикаляне на посочените в Директива 2001/42 задължения, които могат да се проявят в раздробяване на мерките, като по този начин се намали полезният ефект на тази директива (вж. в този смисъл решения от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-671/16, EU:C:2018:403, т. 55 и от 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 64).

71 Както отбелязва генералният адвокат в точка 94 от своето заключение, значението и обхватът на изискванията, установени в постановлението и циркулярното писмо от 2006 г., сочат, че тези актове представляват рамка, която, макар да е неизчерпателна, е достатъчно съществена, за да определи условията, приложими към издаването на разрешение за изграждането на ветроенергийни паркове в посочената географска зона — проекти, чието въздействие върху околната среда е безспорно.

72 Впрочем в това отношение следва да се припомни, че в точка 50 от решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816) Съдът приема, че акт, който съдържа норми, подобни на съдържащите се в постановлението и циркулярното писмо от 2006 г., във връзка с изграждането и експлоатацията на вятърните генератори, има достатъчно важно значение и обхват 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 бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на конкретните проекти за създаване и експлоатация на ветрогенераторни паркове.

73 С оглед на тези обстоятелства, следва да се приеме, че постановлението и — освен ако не се установи друго при проверките, посочени в точки 60 и 62 от настоящото решение — циркулярното писмо от 2006 г. попадат в обхвата на понятието „планове и програми“, за които съгласно член 3, параграф 2 от Директива 2001/42 трябва да се извърши оценка на въздействието върху околната среда.

74 Особеното правно естество на циркулярното писмо от 2006 г. не може да постави под въпрос това тълкуване.

75 Всъщност изразът „които определят рамката за [бъдещото издаване на разрешение за осъществяване] на проектите […]“, който се съдържа в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42, не съдържа никакво препращане към националните правни уредби и поради това представлява самостоятелно понятие на правото Съюза, което трябва да се тълкува еднакво на неговата територия.

76 Впрочем, макар да не е сигурно, че акт като циркулярното писмо от 2006 г. е от естество да породи задължителни правни последици за трети страни, посоченото циркулярно писмо не може обаче да бъде приравнено на разпоредби с чисто указателен характер, които не отговарят на припомненото в предходната точка условие, освен ако не се установи друго при извършената от запитващата юрисдикция проверка относно точния му правен обхват (вж. в този смисъл решение от 12 юни 2019 г., Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, т. 44).

77 Всъщност, освен че циркулярното писмо от 2006 г. е озаглавено „Рамка за преценка и предварителни условия за изграждането на вятърни генератори“, от предоставените от запитващата юрисдикция данни следва, че в разрешението от 30 ноември 2016 г. е уточнено, че то във всеки момент трябва да отговаря на условията в циркулярното писмо, което сочи, че последното е задължително най-малко за компетентните органи в областта на издаването на такива разрешения.

78 Впрочем, както подчертава генералният адвокат в точка 95 от своето заключение, самото белгийско правителство, изглежда, признава задължителния характер на циркулярното писмо от 2006 г. за всички тези органи, когато посоченото правителство отбелязва, че евентуалното несъответствие на предвидените в тези актове екологични условия с правото на Съюза би имало за последица обезсилването на предоставени по-рано разрешения, поради което следвало да се ограничи действието във времето на решението, което запитващата юрисдикция ще постанови.

79 От изложеното следва, че на втория въпрос, букви д)—ж) следва да се отговори, че член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че постановление и циркулярно писмо, всяко от които съдържа различни разпоредби относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори, включително мерки относно засенчването, безопасността и стандартите за шум, представляват планове и програми, за които трябва да се направи екологична оценка по силата на тази разпоредба.

По възможността запитващата юрисдикция да запази последиците от постановлението и циркулярното писмо от 2006 г., както и от разрешението от 30 ноември 2016 г., която е предмет на втория въпрос, букви з) и и)

80 С втория си въпрос, букви з) и и) запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали и при какви условия, когато се окаже, че е трябвало да се направи екологична оценка по смисъла на Директива 2001/42 преди приемането на постановлението и циркулярното писмо, на които е основано оспорено пред нея разрешение за изграждане и експлоатация на вятърни генератори, поради което тези актове и разрешението не са в съответствие с правото на Съюза, посочената юрисдикция може да запази последиците от актовете и разрешението.

81 На първо място, съгласно член 1 от Директива 2001/42 нейната основна цел е за планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се извършва екологична оценка при тяхното изготвяне и преди приемането им.

82 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 тази директива, да се извършва екологична оценка в съответствие с предвидените в същата директива процедурни правила и критерии (вж. в този смисъл решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, т. 30 и цитираната съдебна практика).

83 Съгласно принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в 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. По отношение на „план“ или „програма“, приет(а) при неспазване на задължението да се извърши екологична оценка, това може да се състои в приемането на мерки за спиране на действието или отмяна на плана или програмата (вж. в този смисъл решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, т. 31 и 32), както и в оттеглянето на вече предоставено разрешение или в спирането на действието му, за да се направи такава оценка (вж. в този смисъл решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Ветроенергиен парк Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, т. 75 и цитираната съдебна практика).

84 Следва да се добави още, че единствено Съдът може по изключение и поради императивни съображения за правна сигурност временно да отложи последиците, изразяващи се в неприлагането на национално право, противоречащо на норма на правото на Съюза. Всъщност, 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 (решение от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, т. 177 и цитираната съдебна практика).

85 В отговор на доводите, изложени от Комисията в нейното писмено становище — че запазването по изключение на последиците от противоречащи на правото на Съюза национални мерки било възможно само в рамките на пряко производство за обжалване на евентуално незаконосъобразни мерки, а не посредством възражение, когато подадената пред националната юрисдикция жалба се отнася до актовете, приети в изпълнение на тези мерки — следва да се уточни, че както посочва генералният адвокат в точки 126—128 от своето заключение, в практиката на Съда не се прави такова разграничение и Съдът може да запази последиците в рамките на единия или другия способ за обжалване.

86 В случая, от преюдициалното запитване следва, че макар Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Декрет за организацията и производството пред някои административни фламандски съдилища) от 4 април 2014 г. (*Belgisch Staatsblad*, 1 октомври 2014 г., стр. 77620) да не дава възможност на запитващата юрисдикция да запази временно последиците от постановлението и циркулярното писмо от 2006 г., белгийската конституция, съобразно нейното тълкуване в националната съдебна практика, обаче признавала на съда правото да остави без прилагане такива национални нормативни актове, когато не са в съответствие с норми от по-висок ранг. Що се отнася до последиците от разрешението от 30 ноември 2016 г., член 36, параграфи 1 и 2 от Декрета за организацията и производството пред някои административни фламандски съдилища оправомощавал запитващата юрисдикция да ги запази временно, макар разрешението да е било прието по реда на национални актове, които нарушават правото на Съюза.

87 В това отношение следва да се отбележи, че от предоставената на Съда преписка следва, че проектът за ветроенергиен парк, изглежда, не е завършен, като неговото осъществяване дори не е започнало.

88 Ако обаче се окаже вярно, че осъществяването на проекта за ветроенергиен парк не е започнало, във всички случаи не би се изглеждало необходимо да се запазят последиците от разрешението от 30 ноември 2016 г. за срока на екологичната оценка, предвидена в постановлението и в циркулярното писмо от 2006 г. (вж. в този смисъл решение от 26 юли 2017 г., Comune di Corridonia и др., C-196/16 и C-197/16, EU:C:2017:589, т. 43 и от 28 февруари 2018 г., Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, т. 30). Ето защо запитващата юрисдикция следва да отмени разрешението, прието въз основа на „план“ или „програма“, от своя страна приет/а при неспазване на задължението за изготвяне на екологична оценка (вж. по аналогия решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, т. 46).

89 Съгласно принципите, припомнени в точка 83 от настоящото решение, тази отмяна трябва да се извърши и ако се окаже, че осъществяването на проекта за ветроенергиен парк е започнало или е приключило.

90 При все това в съдебната практика се приема, на първо място, че като се взема предвид наличието на императивно съображение, свързано с опазването на околната среда, може по изключение да се допусне национална юрисдикция да приложи национална правна уредба като посочената в точка 86 от настоящото решение, която ѝ позволява да запази някои последици от национален акт, производството по приемането на който не е било в съответствие с

Директива 2001/42, когато съществува опасност отмяната на този акт да създаде празнота в правото, несъвместима със задължението на съответната държава членка да приеме мерките за транспониране на друг правен акт на Съюза, който има за цел опазването на околната среда, като Директива 91/676 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) (вж. в този смисъл решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, т. 56 и 63).

91 В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че постановлението и циркулярното писмо от 2006 г. допринасяли за постигането на целите на Директива 2009/28 относно производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници. Макар обаче това производство да се ръководи от съображения, свързани с опазването на околната среда, и да представлява основна цел на Съюза в областта на енергетиката, не всяка пречка в развитието му на територията на държава членка като пречката, която може да произтича от отмяната на разрешение за градоустройствено проектиране в полза на производител и доставчик на електроенергия с цел изграждането на ограничен брой вятърни генератори, би била достатъчна, за да застраши като цяло прилагането на тази директива на посочената територия.

92 На второ място в точка 179 от решение от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622) Съдът признава, че сигурността на електроснабдяването в държавата членка също представлява императивно съображение. Той обаче същевременно уточнява, че съображенията, свързани със сигурността на електроснабдяването, биха могли да обосноват запазването на последиците от национални мерки, приети в разрез със задълженията, произтичащи от правото на Съюза, единствено ако при отмяна или спиране на действието на тези мерки би имало реална и тежка заплаха от прекъсване на електроснабдяването на съответната държава членка, на която не би могло да се противодейства с други средства и алтернативи, по-специално в рамките на вътрешния пазар.

93 Както обаче изтъква Комисията в заседанието пред Съда и както подчертава генералният адвокат в точка 132 от своето заключение, не е сигурно, че преустановяването на работата на ограничен брой вятърни генератори може да има съществени неблагоприятни последици за електроснабдяването на цялата съответна държава членка.

94 Във всички случаи, евентуалното временно запазване на последиците от подобни актове може да обхваща само периода, строго необходим за отстраняването на констатираното нарушение (вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, т. 62 и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, т. 181).

95 Предвид изложеното на втория въпрос, букви з) и и) следва да се отговори, че когато се окаже, че е трябвало да се направи екологична оценка по смисъла на Директива 2001/42 преди приемането на постановлението и циркулярното писмо, на които е основано оспорено пред национална юрисдикция разрешение за изграждане и експлоатация на вятърни генератори, поради което тези актове и разрешението не са в съответствие с правото на Съюза, посочената юрисдикция може да запази последиците от актовете и разрешението само ако съгласно вътрешното право това е допустимо в рамките на спора, с който е сезирана, и в случай че отмяната на посоченото разрешение би могла да има съществени последици за електроснабдяването на цялата съответна държава членка, и то само за времето, строго необходимо за отстраняването на тази незаконосъобразност. Запитващата юрисдикция следва при необходимост да направи тази преценка в рамките на спора в главното производство.

По съдебните разноски

96 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Член 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 на понятието „планове и програми“ попадат приети от правителството на федерална единица на държава членка постановление и циркулярно писмо, всяко от които съдържа различни разпоредби относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори.**

2) **Член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че постановление и циркулярно писмо, всяко от които съдържа различни разпоредби относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори, включително мерки относно засенчването, безопасността и стандартите за шум, представляват планове и програми, за които трябва да се направи екологична оценка по силата на тази разпоредба.**

3) **Когато се окаже, че е трябвало да се направи екологична оценка по смисъла на Директива 2001/42 преди приемането на постановлението и циркулярното писмо, на които е основано оспорено пред национална юрисдикция разрешение за изграждане и експлоатация на вятърни генератори, поради което тези актове и разрешението не са в съответствие с правото на Съюза, посочената юрисдикция може да запази последиците от актовете и разрешението само ако съгласно вътрешното право това е допустимо в рамките на спора, с който е сезирана, и в случай че отмяната на посоченото разрешение би могла да има съществени последици за електроснабдяването на цялата съответна държава членка, и то само за времето, строго необходимо за отстраняването на тази незаконосъобразност. Запитващата юрисдикция следва при необходимост да направи тази преценка в рамките на спора в главното производство.**

Подписи