Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

18 април 2013 година*

„Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Член 3, параграфи 4 и 5 — Определяне на вида планове, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда — Застроителни планове „за вътрешно развитие“, за които е изключено извършването на екологична оценка съгласно националното законодателство — Неправилна преценка във връзка с качественото условие „вътрешно развитие“ — Липса на значение за валидността на застроителния план — Засягане на полезното действие на Директивата“

По дело C-463/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Германия) с акт от 27 юли 2011 г., постъпил в Съда на 6 септември 2011 г., в рамките на производство по дело

L

срещу

M,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н L. Bay Larsen (докладчик), председател на състав, г-н J. Malenovský, г-н U. Lõhmus, г-н M. Safjan и г-жа A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Wathelet,

секретар: г-жа A. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 октомври 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за L, от G. Rehmann, Rechtsanwalt,

— за M, от D. Weiblen, Rechtsanwalt,

— за германското правителство, от г-н T. Henze и г-жа K. Petersen, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

— за гръцкото правителство, от г-н G. Karipsiades, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-н F. Bulst и г-н P. Oliver, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 декември 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграфи 4 и 5 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, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135, наричана по-нататък „Директивата“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между L и община M относно валидността на застроителен план, изготвен от последната, без да се извърши екологична оценка съгласно Директивата.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съгласно член 1 от Директивата нейната цел 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, като се гарантира, че в съответствие с тази директива се извършва екологична оценка на определени планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

4 Член 3 от Директивата, който определя приложното ѝ поле, гласи:

„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 […] 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 [на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), изменена с Директива 97/11/ЕО на Съвета от 3 март 1997 г. (ОВ L 73, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 254)]; […]

[…]

3. Плановете и програмите, предвидени в параграф 2, които определят използването на малки площи на местно ниво, […] 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.

[…]“.

5 В приложение II към Директивата са посочени критериите за определяне на вероятното значение на последиците, упоменати в член 3, параграф 5 от тази директива.

Германското право

6 Кодексът за устройство на територията (Baugesetzbuch) в обнародваната му редакция от 23 септември 2004 г. (BGBl. 2004 I, стр. 2414), изменена със Закона от 22 юли 2011 г. (BGBl. 2011 I, стр. 1509, наричан по-нататък „BauGB“), регламентира териториалноустройственото планиране.

7 От член 1, параграф 6, точка 7 от BauGB следва, че при изготвянето на териториалноустройствени планове („Bauleitpläne“) общините трябва да отчитат по-специално интересите, свързани със защитата на околната среда, включително със защитата на природата и с опазването на ландшафта.

8 Посочените териториалноустройствени планове, които са под формата на регулационен план („Flächennutzungsplan“) или на застроителен план („Bebauungsplan“), се изготвят, допълват или изменят по реда на „стандартна процедура“ (член 2 и сл. от BauGB), освен когато е възможно да се приложи „опростена процедура“ (член 13 от BauGB) или, в случая на планове за застрояване в урбанизирана територия, „ускорена процедура“ (член 13a от BauGB).

9 Законът за адаптиране към европейското право на законодателството за устройство на територията (Europarechtsanpassungsgesetz Bau) от 24 юни 2004 г. (BGBl. 2004 I, стр. 1359) транспонира Директивата в германското право. С този закон екологичната оценка се включва в стандартната процедура за изготвяне на териториалноустройствени планове.

10 Във връзка с посочената стандартна процедура член 2, параграфи 3 и 4 от BauGB гласи:

„(3) При изготвянето на териториалноустройствени планове следва да се установят и да се направи оценка на интересите, които са от значение за постигането на равновесие [по-специално на публичните и частните интереси].

(4) За интересите, свързани с околната среда, посочени в член 1, параграф 6, точка 7 […], се провежда екологична оценка; тя се изразява в установяването на вероятните съществени последици за околната среда и в последващото им описване и оценяване в рамките на доклад за околната среда […]“.

11 Във връзка с опростената процедура член 13, параграф 3, първо изречение от BauGB предвижда, че „[тя] се провежда без екологична оценка по смисъла на член 2, параграф 4 […]“.

12 Що се отнася до ускорената процедура, в член 13a от BauGB се уточнява:

„(1) По ускорена процедура може да се изготви застроителен план с оглед възстановяването на площи, повишаването на гъстотата на застрояване или други мерки за вътрешно развитие [застроителен план за вътрешно развитие („Bebauungsplan der Innenentwicklung“)]. Застроителният план може да се изготви в рамките на ускорена процедура единствено ако обхваща […] застроена площ, включваща общо

1. под 20 000 m^2 […]

[…]

[…] Не се провежда ускорена процедура, когато със застроителния план биха се одобрили проекти, за които е задължително да се направи екологична оценка съгласно Закона за оценка на въздействието върху околната среда или съгласно правото на провинцията. Не се провежда ускорена процедура и в случаите, когато има основания да се смята, че интересите, защитени съгласно член 1, параграф 6, точка 7, буква b), са увредени.

(2) В рамките на ускорената процедура

1. по аналогия се прилагат разпоредбите за опростената процедура, съдържащи се в член 13, параграф 2 и в параграф 3, първо изречение;

[…]“.

13 Член 214 от BauGB, който е включен в раздела, озаглавен „Запазване в действие на плановете“, гласи:

„(1) Нарушаването на разпоредби, установяващи формални и процесуални изисквания, съдържащи се в настоящия кодекс, има значение за валидността на регулационния план и за общинските наредби, приети в изпълнение на същия кодекс, единствено когато:

1. В нарушение на член 2, параграф 3 не са били установени или оценени правилно съществени аспекти на интересите, засегнати от дейността по планиране, с които общината е била или е трябвало да бъде запозната, този недостатък е очевиден и същият е бил от значение за изхода на процедурата;

[…]

(2a) За застроителните планове, изготвени в рамките на ускорена процедура в приложение на член 13a, освен разпоредбите на параграфи 1 и 2 по-горе приложение намират и следните разпоредби:

1. Нарушаването на разпоредби, установяващи формални и процесуални изисквания, и на разпоредби, уреждащи съотношението между застроителния план и регулационния план, е без значение за валидността на застроителния план и когато нарушението произтича от неправилна преценка във връзка с [качественото] условие по член 13a, параграф 1, първо изречение.

[…]“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

14 На 14 септември 2005 г. M решава да изготви застроителен план по реда на стандартната процедура, предвидена в член 2, параграф 4 от BauGB, за територия с площ 37 806 m^2 с цел осъществяване на действия по планиране на основата на съществуващото устройство на територията и за нейното допълване с нови периферни жилищни зони.

15 При общественото обсъждане, организирано след това решение, L и други лица възразяват срещу посочения план, по-специално поради съображения, свързани със защитата на околната среда.

16 На 23 април 2008 г. M приема проект, отнасящ се до по-малка територия. M решава да изготви за нея застроителен план по реда на ускорената процедура, предвидена в член 13a от BauGB.

17 От мотивите на решението на M е видно, че въпросният план не може да породи трайни отрицателни последици за околната среда и че той предвижда застрояването общо на площ от около 11 800 m^2, което е под определения в член 13a, параграф 1, второ изречение, точка 1 от BauGB праг.

18 На 26 април 2008 г. M предоставя плана за застрояване на разположение на обществеността в продължение на един месец с възможност за представяне на становища. По този повод L и други лица отново повдигат същите възражения и искат да се направи екологична оценка съгласно Директивата.

19 На 23 юли 2008 г. M приема с общинска наредба и без да извърши такава оценка, процесния в спора по главното производство застроителен план, като „застроителен план за вътрешно развитие“.

20 На 31 юли 2009 г. L предявява иск пред запитващата юрисдикция, в който оспорва законосъобразността на този план. Той по-специално твърди, че M не е отчела факта, че урбанизира територии извън населеното място, поради което няма как да е налице план „за вътрешно развитие“ по смисъла на член 13a от BauGB. M обаче твърди, че законосъобразно е използвала ускорената процедура, въведена с член 13a.

21 Запитващата юрисдикция счита, че разглежданият план не е застроителен план „за вътрешно развитие“ по смисъла на член 13a, параграф 1 от BauGB и поради това не може да бъде приет по реда на ускорена процедура без екологична оценка, тъй като част от включената в плана територия отчасти попада извън вече застроената площ.

22 Ето защо тази юрисдикция счита, че споменатият план е приет след неправилна преценка във връзка с качественото условие по член 13a, параграф 1, първо изречение от BauGB, съгласно което по ускорена процедура може да бъде изготвен застроителен план с оглед възстановяването на площи, повишаването на гъстотата на застрояване или други мерки за вътрешно развитие. Тя посочва, че по силата на член 214, параграф 2a, точка 1 от същия кодекс обаче тази преценка е без значение за валидността на посочения план.

23 В това отношение запитващата юрисдикция уточнява, от една страна, че като изключва извършването на екологична оценка за застроителните планове „за вътрешно развитие“ по смисъла на член 13a, параграф 1 от BauGB, националният законодател е използвал възможността по член 3, параграф 5 от Директивата и е уредил това изключение, определяйки конкретен вид план, като същевременно е отчел релевантните критерии, залегнали в приложение II към същата директива. От друга страна, в член 214, параграф 2a, точка 1 от BauGB законодателят е предвидил, че нарушаването на процедурни разпоредби, което се дължи на това, че дадена община неправилно е преценила качественото условие, е без значение за валидността на съответния план.

24 По тези съображения запитващата юрисдикция иска да се установи дали, като е съчетал ускорената процедура по член 13a от BauGB с разпоредбата за запазване в действие на плановете по член 214, параграф 2a, точка 1 от същия кодекс, националният законодател е надхвърлил пределите на свободата на преценка, предоставена му с член 3, параграф 5 от Директивата.

25 При тези обстоятелства Verwaltungsgerichthof Baden-Württemberg решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Превишава ли дадена държава членка пределите на свободата си на преценка съгласно член 3, параграфи 4 и 5 от [Директивата], ако за застроителните планове на една община, които определят използването на малки площи на местно равнище и поставят рамката за даване на съгласие за бъдещо развитие на проекти, но не попадат в приложното поле на член 3, параграф 2 от [Директивата], предвижда — създавайки особен вид застроителен план, който се прилага до определен праг на площта и ако е изпълнено качествено условие, при съобразяване на релевантните критерии от приложение II към Директивата, — че при изготвянето на такъв план не следва да се прилагат важащите по принцип за застроителните планове процедурни правила относно екологичната оценка, а от друга страна, предвижда, че нарушаването на тези процедурни правила, изразяващо се в това, че общината неправилно е преценила качественото условие, не засяга валидността на застроителния план от особен вид?“.

По преюдициалния въпрос

По допустимостта

26 Германското правителство, без изрично да прави възражение за недопустимост, изразява съмнения за релевантността на преюдициалния въпрос с оглед разрешаването на спора по главното производство.

27 В становището си това правителство по същество твърди, че член 214, параграф 2a, точка 1 от BauGB трябва да се тълкува стеснително и че при обстоятелства като тези около приемането на процесния в главното производство застроителен план цитираната разпоредба вероятно не намира приложение.

28 В това отношение е достатъчно да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (Решение от 12 октомври 2010 г. по дело Rosenbladt, C-45/09, Сборник, стр. I-9391, точка 33 и цитираната съдебна практика).

29 В настоящия случай поставеният въпрос се отнася до тълкуването на член 3, параграфи 4 и 5 от Директивата. Не Съдът, а само запитващата юрисдикция има компетентността да тълкува националното право (Решение от 28 юни 2012 г. по дело Caronna, C-7/11, точка 54) и да прецени доколко член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB е приложим в случая по главното производство. В допълнение, в акта за преюдициално запитване няма никаква индиция, че споменатата национална разпоредба не намира приложение по това дело.

30 При тези обстоятелства преюдициалното запитване трябва да се приеме за допустимо.

По съществото на спора

31 В самото начало следва да се напомни, че основната цел на Директивата, както следва от член 1 от нея, е да наложи извършването на екологична оценка на плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, по време на изготвянето и преди приемането им (Решение от 22 септември 2011 г. по дело Valčiukienė и др., C-295/10, Сборник, стр. I-8819, точка 37 и Решение от 28 февруари 2012 г. по дело Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, C-41/11, точка 40).

32 Видно от акта за преюдициално запитване, процесният в главното производство застроителен план попада в обхвата на член 3, параграф 4 от Директивата или евентуално на член 3, параграф 3 от същата директива. Съгласно тези разпоредби държавите членки определят за посочените там планове дали последните е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

33 Съгласно член 3, параграф 5 от цитираната директива преценката кои планове могат да имат съществени последици върху околната среда и поради това изискват да се направи оценка в съответствие със същата директива се извършва било чрез разглеждане за всеки отделен случай, било чрез определяне на видовете планове, или пък чрез съчетаване на двата подхода.

34 Що се отнася до застроителните планове, германският законодател е извършил такава преценка, като е приел, че при изготвянето на подобни планове поначало се извършва екологична оценка, но е изключил това задължение за особения вид застроителни планове за вътрешно развитие, който отговаря на определените в член 13а, параграф 1 от BauGB изисквания.

35 В това отношение следва да се уточни, че поставеният въпрос се отнася — както отбеляза генералният адвокат в точка 45 от заключението си — до последицата за полезното действие на Директивата, която би могло да има съчетаното прилагане на две национални разпоредби като фигуриращите в член 13а и член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB.

36 Всъщност с въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 3, параграф 5 от Директивата във връзка с параграф 4 от същия член трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която нарушаването на качествено условие — което нормата за транспониране на тази директива налага, за да изключи извършването на екологична оценка съгласно посочената директива при приемането на особен вид застроителен план — е без значение за валидността на този план.

37 В това отношение следва да се констатира, че в резултат от разпоредба като член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB застроителните планове, при изготвянето на които е трябвало да бъде извършена екологична оценка съгласно националното законодателство за транспониране на член 3, параграф 5 от Директивата, остават валидни, дори ако са изготвени, без да е извършена екологична оценка съгласно посочената директива.

38 Такава система напълно лишава от полезно действие член 3, параграф 1 от Директивата, който изисква да се извърши екологична оценка на плановете, които са посочени в член 3, параграфи 3 и 4 от същата и е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

39 Действително, въпреки че за особен вид план, който отговаря на предвиденото в член 13а, параграф 1 от BauGB качествено условие, на пръв поглед може да се приеме, че той няма как да породи съществени последици върху околната среда, доколкото с това условие може да се гарантира, че въпросният план е съобразен с определените в приложение II към Директивата релевантни критерии, към които препраща член 3, параграф 5, второ изречение от същата, посоченото условие все пак е лишено от полезно действие, когато е съчетано с разпоредба като член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB.

40 Като запазва в действие застроителните планове, които — по смисъла на Директивата, така както е транспонирана в националното право — е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, цитираната разпоредба от BauGB в крайна сметка позволява на общините да изготвят такива планове, без да извършват екологична оценка, стига същите да отговарят на количественото условие, определено в член 13а, параграф 1, второ изречение от BauGB, и да не попадат в обхвата на основанията за изключване, споменати в член 13а, параграф 1, четвърто и пето изречение от BauGB.

41 При това положение не е гарантирано в достатъчна степен от правна гледна точка, че общината във всички случаи ще се съобрази с определените в приложение II към Директивата релевантни критерии, чието спазване обаче националният законодател е имал намерение да осигури — свидетелство за това е въвеждането на понятието „вътрешно развитие“ в правната уредба, приета при упражняване на свободата на преценка, предоставена на националния законодател с член 3, параграф 5 от Директивата.

42 Ето защо се налага изводът, че в резултат от национална разпоредба като член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB, приета при транспонирането на член 3, параграф 5 от Директивата, определени застроителни планове не подлежат на екологична оценка, въпреки че за тях е трябвало да се направи такава оценка, а това противоречи на целта, преследвана с Директивата, и по-специално с член 3, параграфи 1, 4 и 5 от нея.

43 Освен това от практиката на Съда следва, че когато, преди да бъде приет план по смисъла на Директивата, е трябвало да се направи оценка на последиците му върху околната среда в съответствие с изискванията на Директивата, националните юрисдикции, пред които е предявен иск за отмяната на този план, са длъжни да предприемат всички общи или специални мерки, за да поправят пропуска да се извърши такава оценка (вж. в този смисъл Решение по дело Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, посочено по-горе, точки 44—46).

44 Ето защо в случая по главното производство запитващата юрисдикция ще трябва да приложи, в рамките на своята компетентност, нормите на правото на Съюза и да гарантира пълното им действие, като остави без приложение всяка разпоредба на BauGB, и по-специално член 214, параграф 2a, точка 1 от BauGB, която би довела тази юрисдикция да постанови решение, противоречащо на Директивата (вж. в този смисъл Решение от 9 март 1978 г. по дело Simmenthal, 106/77, Recueil, стр. 629, точка 24 и Решение от 26 февруари 2013 г. по дело Åkerberg Fransson, C-617/10, точка 45).

45 С оглед на предходните съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 5 от Директивата във връзка с член 3, параграф 4 от същата директива трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която нарушаването на качествено условие — което нормата за транспониране на тази директива налага, за да изключи извършването на екологична оценка съгласно посочената директива при приемането на особен вид застроителен план — е без значение за валидността на този план.

По съдебните разноски

46 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 (четвърти състав) реши:

Член 3, параграф 5 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 във връзка с член 3, параграф 4 от същата директива трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която нарушаването на качествено условие — което нормата за транспониране на тази директива налага, за да изключи извършването на екологична оценка съгласно посочената директива при приемането на особен вид застроителен план — е без значение за валидността на този план.

Подписи