



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. КОКОТТ
представено на 17 ноември 2011 година¹

Дело C-567/10

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL
Pétitions-Patrimoine ASBL
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL**
срещу
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

(Преюдициално запитване, отправено от Cour constitutionnelle (Белгия))

„Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Приложимост към пълната или частичната отмяна на устройствен план — Планове или програми, които се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби“

I – Въведение

1. Конституционният съд на Белгия поставя на Съда два въпроса относно приложното поле на Директивата относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда² (наричана по-нататък „Директивата за СЕО“, като „СЕО“ означава „стратегическа екологична оценка“). От една страна, следва да се изясни дали тази директива обхваща само приемането и изменението на планове и програми или и тяхната отмяна. От друга страна, се поставя въпросът дали за приемането на планове и програми, *които се изискват*, е необходимо извършването на екологична оценка, или оценката се изисква и в случая, когато изготвянето на план само е уредено в правни разпоредби, но не е задължително.

II – Правна уредба

A– Директивата за СЕО

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

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

¹ — Език на оригиналния текст: немски.

² — Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година (ОВ L 197, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

3. Плановете и програмите са дефинирани в член 2, буква а):

„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 [равнище] 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“.

4. Разпоредбите на член 3 определят за кои планове и програми следва да се извършва оценка. Тук релевантни са по-специално разпоредбите на параграфи 1—5:

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

2. [Без да се засягат разпоредбите на] параграф 3[,] екологична оценка се извършва за всички планове и програми:

- а) които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, [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, или

б) [...]

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

4. Държавите членки определят дали други планове и програми освен тези, предвидени по параграф 2, които определят рамката за [бъдещото издаване на разрешение за осъществяване 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 на плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се обхващат от настоящата директива.

6.[...]“.

Б– *Белгийското право*

5. Релевантните разпоредби са уредени в Code bruxellois de l'aménagement du territoire (Кодекс за устройство на територията на регион Брюксел-столица, наричан по-нататък „СоВАТ“). Конституционният съд ги представя по следния начин.

6. Процедурата за изготвяне на подробни устройствени планове предвижда обществено обсъждане, консултирането на различни администрации и органи, както и по принцип изготвянето на екологичен доклад (членове 43—50 от СоВАТ). Разпоредбите на СоВАТ относно изготвянето на подробни устройствени планове се прилагат за изменението на тези планове (член 52 от СоВАТ). Посочените разпоредби обаче не се прилагат за процедурите за отмяна на подробни устройствени планове.

7. Оспорваните в главното производство членове 25 и 26 от Постановлението от 14 май 2009 г. допълват действащата преди това процедура за отмяна от страна на общинския съвет с процедура, която позволява отмяна от страна на правителството, но също не предвижда извършване на екологична оценка.

8. Съгласно член 40 от СоВАТ „всяка община, която е част от региона, приема, по своя инициатива или в предвидения за нея от правителството срок, подробни устройствени планове“. Тази разпоредба изглежда изисква приемането на такива планове. Тя обаче възпроизвежда предходно правило, от съществуването на което Конституционният съд прави заключение за липсата на задължение за приемане на такива планове. Освен това Конституционният съд пояснява, че общинският съвет може да откаже изготвянето на подробен устройствен план, когато е сезиран с искане на граждани (член 51 от СоВАТ).

9. Освен това случаят по главното производство се отнася до планове за опазването на паметници. Член 30, буква с) и член 101 от Постановлението от 14 май 2009 г. въвеждат разпоредби относно подобни планове. Последните може да се изискват преди издаването на разрешение, което се изисква по силата на СоВАТ, и се изготвят по искане на правителството или на една трета от собствениците. Извършването на екологична оценка не е необходимо.

III – Преюдициално запитване

10. В главното производство различни неправителствени организации — Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Petitions-Patrimoine ASBL и Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (наричани по-нататък „Inter-Environnement Bruxelles и др.“) — оспорват разпоредби от Постановлението от 14 май 2009 г. на регион Брюксел-столица, с което СоВАТ е изменен в различни аспекти. Те се противопоставят по-конкретно на обстоятелството, че тези изменящи разпоредби не изискват извършване на екологична оценка съгласно Директивата за СЕО по отношение на отмяната на подробни устройствени планове и на изготвянето на планове за опазването на паметници.

11. При тези обстоятелства Конституционният съд на Белгия поставя на Съда следните въпроси:

- „1. Следва ли определението за „планове и програми“, съдържащо се в член 2, буква а) от Директивата за СЕО, да се тълкува в смисъл, че от приложното поле на тази директива се изключва процедура за пълна или частична отмяна на план като тази по отношение на подробен устройствен план, уредена в членове 58—63 от СоВАТ?

2. Трябва ли изразът „които се изискват“, съдържащ се в член 2, буква а) от същата директива, да се разбира в смисъл, че от определението за „планове и програми“ се изключват планове — които действително са предвидени в законови разпоредби, но чието приемане не е задължително — като уредените в член 40 от CoBAT подробни устройствени планове?“.

12. Писмени становища представят Inter-Environnement Bruxelles и др., Кралство Белгия, Чешката република, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Европейската комисия. Всички те, с изключение на Обединеното кралство, вземат участие и в съдебното заседание от 27 октомври 2011 г.

IV – Правен анализ

13. Най-напред ще анализирам втория въпрос, тъй като е възможно резултатът от този анализ да има последици за релеванността на първия въпрос. Всъщност отмяната на подробни устройствени планове, за която става дума в първия въпрос, може да попада в приложното поле на Директивата за СЕО само ако изготвянето на тези планове също така е обхванато от Директивата за СЕО. Последното обаче е предмет на втория въпрос.

А– По втория въпрос — необходимостта от правно задължение за изготвянето на планове и програми

14. За да се даде отговор на втория въпрос, следва да се изясни дали планове и програми, които действително са предвидени в законови разпоредби, но чието приемане не е задължително, са обхванати от Директивата за СЕО, или последната се прилага само при наличие на правно задължение за изготвяне на планове.

15. В текста на почти всички езици на член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО се посочват планове или програми, които се изискват или са необходими. В обхвата на този израз не попадат законоустановени планове или програми, чието приемане може да бъде отказано. Както Обединеното кралство правилно изтъква, на тази основа Съдът се произнася в Решение по дело *Terre wallonne*³.

16. Единствено текстът на италиански език може да бъде тълкуван в друг смисъл. В текста на този език се посочват планове и програми, които „са предвидени“ („previsti“) със закон. Този израз би могъл да се тълкува в смисъл, че обхваща и мерки, които действително се уредени със закон, но не трябва задължително да бъдат приети.

17. Един общностен текст трябва да се тълкува по еднакъв начин на различните езици. Затова при различие между текстовете на тези езици въпросната разпоредба трябва по принцип да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, част от която тя представлява⁴. Всъщност правна разпоредба, която се различава в зависимост от езика, следва

³ — Решение от 17 юни 2010 г. (C-105/09 и C-110/09, Сборник, стр. I-5611, точка 35 и сл.). Вж. също моето заключение, представено на 4 март 2010 г. по това дело (точка 37 и сл. и точка 41).

⁴ — Решение от 5 декември 1967 г. по дело *Van der Vecht* (19/67, Recueil, стр. 462 и 473), Решение от 27 октомври 1977 г. по дело *Bouchereau* (30/77, Recueil, стр. 1999, точки 13 и 14), Решение от 14 юни 2007 г. по дело *Euro Tex* (C-56/06, Сборник, стр. I-4859, точка 27) и Решение от 21 февруари 2008 г. по дело *Tele2 Telecommunication* (C-426/05, Сборник, стр. I-685, точка 25).

обаче да се тълкува и според действителната воля на законодателя⁵. От предисторията на член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО следва, че според действителната воля на законодателя текстът на италиански език също има за цел да включи само планове и програми, които се изискват.

18. Нито първоначалното предложение на Комисията⁶, нито изменена версия на това предложение⁷ съдържат условието, че попадащите в обхвата на разпоредбата планове и програми трябва да бъдат изисквани от закона. След като предложението в този смисъл не е прието, Комисията, подкрепяна от Белгия и Дания, предлага в Директивата да се включат поне плановете и програмите, „които са предвидени в законови разпоредби или се основават на законови, подзаконови или административни разпоредби“⁸. Законодателят обаче не възприема и тези предложения.

19. Напротив, Съветът изяснява въпроса за приетата в крайна сметка правна уредба, която не е оспорена от Парламента, включително и в текста на италиански език на общата позиция, в смисъл, че са обхванати само планове и програми, които се изискват („*prescritti*“)⁹. Следователно и текстът на италиански език на Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че тя включва само планове или проекти, произтичащи от правно задължение.

20. С оглед на текста на разпоредбата на член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО и нейния генезис се налага изводът, че нито всеобхватната цел на европейската политика в областта на околната среда за постигането на високо равнище на защита (член 3, параграф 3 ДЕС, член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 191, параграф 2 ДФЕС), нито специфичната цел на Директивата за извършване на екологична оценка на планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда (член 1)¹⁰, водят до различно тълкуване. Макар да е възможно планове и програми, които не се основават на правно задължение, също да имат съществени последици върху околната среда, вероятно дори по-значителни последици от задължителните планове, очевидно волята на законодателя не е била подобни мерки да бъдат предмет на екологична оценка.

21. Обединеното кралство и Чешката република посочват логична причина за това: би съществувала опасност властите да се отказват от такива доброволни планове поради разходите, свързани с извършването на екологична оценка. Същевременно има много основания да се приеме, че доброволните планове допринасят в много по-голяма степен за отчитането на свързаните с околната среда интереси и за предоставянето на обществеността на възможност за участие, отколкото отказът от планиране. Възможно е в бъдеще тази преценка да се промени въз основа на положителен опит от прилагането на екологичната оценка, но това не може да се направи предварително, като се прибегне до тълкуване против документираната воля на законодателя.

5 — Решение от 12 ноември 1969 г. по дело Stauder (29/69, Recueil, стр. 419, точка 3), Решение от 7 юли 1988 г. по дело Moxsel Import и Export (55/87, Recueil, стр. 3845, точка 49), Решение от 20 ноември 2001 г. по дело Janu и др. (C-268/99, Recueil, стр. I-8615, точка 47), Решение от 27 януари 2005 г. по дело Junk (C-188/03, Recueil, стр. I-885, точка 33) и Решение от 22 октомври 2009 г. по Zurita García и Choque Sabrega (C-261/08 и C-348/09, Сборник, стр. I-10143, точка 54).

6 — COM(96) 511 окончателен от 4 декември 1996 г. (ОВ С 129, 1997 г., стр. 14).

7 — COM(1999) 73 окончателен от 22 февруари 1999 г. (ОВ С 83, стр. 13).

8 — Документ на Съвета 13800/99 от 8 декември 1999 г., стр. 5, бележка под линия 5.

9 — ОВ С 137, 2000 г., стр. 11 (20).

10 — По този въпрос вж. Решение от 22 септември 2011 г. по дело Valčiukienė и др. (C-295/10, Сборник, стр. I-8819, точка 46 и сл.) и моето заключение, представено на 4 март 2010 г. по дело Terre wallonne (посочено в бележка под линия 3, точка 30).

22. В съдебното заседание Inter-Environnement Bruxelles и др. се позовават и на участието на обществеността, предвидено в член 7 от Споразумението от Архус¹¹ и член 2 от Директива 2003/35ЕО¹². Според Конвенцията това участие се отнася до всички отнасящи се до околната среда планове и програми, но не се изисква екологичен доклад. Ако Директивата за СЕО транспонираше това международно публичноправно задължение глобално за Съюза, би имало основание тя да се прилага извън рамките на своята редакция, а именно към всички отнасящи се до околната среда планове и програми.

23. Директивата за СЕО обаче не указва по никакъв начин, че цели транспониране на член 7 от Конвенцията от Архус. От съображение 10 от Директива 2003/35 следва по-скоро, че по този въпрос Конвенцията трябва да се транспонира само за предвидените в правото на Съюза планове и програми, и то за определени мерки посредством Директива 2003/35, като за в бъдеще транспонирането следва да се извършва чрез специални правила в съответния правен акт. Член 2, параграф 5 от Директива 2003/35 само пояснява, че предвидената в Директивата за СЕО екологична оценка е достатъчна, що се отнася до участието на обществеността¹³.

24. Поради това целите на член 7 от Конвенцията от Архус не обосновават тълкуване на Директивата за СЕО, което противоречи на явната воля на законодателя.

25. Тези съображения обаче все още не внасят яснота по въпроса кои планове и програми „се изискват“ по смисъла на член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО. Действително Конституционният съд не поставя изрично този въпрос, но той може да се произнесе правилно относно съвместимостта на спорните разпоредби с Директивата за СЕО само ако този въпрос е изяснен.

26. Конституционният съд изглежда приема, че задължението по смисъла на член 2, буква а), второ тире от Директивата за СЕО трябва да включва *всеки* случай на изготвяне на съответния план или на съответната програма, за да се приложи Директивата за СЕО. Тази теза означава, че извършването на екологична оценка никога не би се изисквала задължително за планове или програми, които в някои случаи се изготвят доброволно, но в други — се изискват.

27. В Решение по дело *Terre wallonne*, посочено по-горе, Съдът обаче вече е постановил, че Директивата за СЕО обхваща и програми, които се изискват само при определени условия¹⁴, по конкретното дело — програми за действие по силата на Директивата за нитратите¹⁵. Те се изискват само ако съществуват уязвими зони по смисъла на тази директива. Директивата за СЕО не би следвало да се прилага в случаите, когато органите на държавите членки изготвят доброволно програми за действие за други зони съгласно стандартите, предвидени в Директивата за нитратите.

28. Следователно за прилагането на Директивата за СЕО за всеки случай поотделно трябва да се разгледа дали планът или програмата се изисква или се изготвя доброволно.

11 — Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (ОВ L 124, стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г. глава 15, том 14, стр. 204), която Общността подписва на 25 юни 1998 г. в Архус (Дания) и която е приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г. глава 15, том 14, стр. 201).

12 — Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда, и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г. глава 15, том 10, стр. 8; поправка ОВ L 298, стр. 23 от 16 ноември 2007 г.).

13 — По този въпрос вж. Решение по дело *Terre Wallonne* (посочено в бележка под линия 3, точка 37 и сл.).

14 — Решение по дело *Terre wallonne* (посочено в бележка под линия 3, точка 35).

15 — Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81).

29. При липсата на предвидени от правото на Съюза разпоредби въпросът дали в настоящия случай трябва да бъдат приети съответните мерки, е въпрос на националното право, по който само Конституционният съд може да се произнесе с обвързващо решение. При все това от член 40 от СоВАТ например е видно, че правителството може да определи на общината срок за приемането на подробни устройствени планове. В този случай е възможно да съществува правно задължение за приемането на плана. От друга страна, такова задължение изглежда не съществува, когато приемането на плана е поискано от гражданите. Посочената разпоредба обаче също би могла да се тълкува в смисъл, че макар общината да разполага със свобода на действие по отношение на определянето на срока за приемането на плана, по принцип е длъжна да изготви такъв план. Същевременно изглежда не е изключена възможността такава свобода на действие да бъде силно ограничена поради обстоятелствата по случая¹⁶.

30. В обобщение изразът „които се изискват“, съдържащ се в член 2, буква а) от Директивата за СЕО, следва да се тълкува в смисъл, че това определение не включва планове и програми, доколкото те действително са предвидени в законови разпоредби, но не се изисква задължително да бъдат изготвени. Определението обхваща планове или програми, които при определени условия могат да бъдат изготвени доброволно, само в случаите, когато съществува задължение за изготвяне.

Б – По първия въпрос — отмяната на планове или програми

31. С първия си въпрос Конституционният съд на Белгия иска да се изясни дали Директивата за СЕО обхваща отмяната на планове или програми.

1. По необходимостта да се даде отговор на първия въпрос

32. Чешката република застъпва становището, че значението на този въпрос за главното производство отпада, ако Директивата за СЕО се прилага само за планове и програми, чието приемане е задължително. От втория преюдициален въпрос била видна позицията на Конституционния съд на Белгия, че приемането на подробните устройствени планове не било задължително по силата на член 40 от СоВАТ. В такъв случай Директивата за СЕО не обхващала тези планове и за тяхната отмяна не се изисквало извършването на екологична оценка.

33. При все това вече изложих виждането си, че в определени случаи все пак е възможно да съществува задължение за изготвяне на посочените планове¹⁷. Както Комисията посочва, това следва от представянето на националната правна уредба в мотивите към преюдициалното запитване, макар текстът на втория преюдициален въпрос изглежда опровергава тази теза¹⁸. Следователно не може със сигурност да се изключи възможността Конституционният съд да тълкува разглежданите разпоредби от националното право все пак в смисъл на правно задължение. Освен това първият въпрос не е поставен, в случай че на втория въпрос бъде даден определен отговор. Ето защо, независимо от отговора на втория въпрос, не може да се приеме, че първият въпрос няма никаква връзка с действителността или предмета на спора по главното производство или че въпросът е от хипотетично естество¹⁹.

34. Оттук следва, че Съдът трябва да отговори на първия въпрос.

16 — Вж. Решение от 25 март 2010 г. по дело Комисия/Испания (C-392/08, Сборник, стр. I-2537, точка 14 и сл.).

17 — Вж. по-горе, точка 29.

18 — Вж. по-горе, точка 8.

19 — Вж. Решение от 15 септември 2011 г. по дело Gueye (C-483/09 и C-1/10, Сборник, стр. I-8623, точка 40).

2. По отмяната на планове и програми

35. Отправна точка на първия въпрос е обстоятелството, че член 2, буква а) от Директивата за СЕО се отнася до „планове и програми, [...]”, както и всяко тяхно изменение“, но не посочва изрично отмяната. Поради тази причина, по-специално според Белгия и Обединеното кралство, е изключено пълната отмяна да се разглежда като изменение.

36. Както обаче поддържат Конституционният съд, Inter-Environnement-Bruelles и Комисията, понятието за изменение може действително да се разбира в смисъл, че включва отмяната на план или програма. Всъщност по принцип всяко изменение се състои от отмяната на съществуваща правна уредба и установяването на нова правна уредба. „Обикновената“ отмяна само замества правна уредба с липса на правна уредба. В такъв случай се прилага по-общото правило. Това също представлява изменение.

37. Така в Германия след отмяната на застроителни планове се прилагали разпоредбите на германския Кодекс за строителството относно допустимостта на проекти в границите на застроени участъци (член 34 от Кодекса за строителството) или извън тези граници (член 35 от Кодекса за строителството). Следователно в резултат на отмяната на плана се изменяла нормативната рамка за тези проекти.

38. Белгия и Обединеното кралство обаче застъпват становището, че Директивата за СЕО визирала определянето на ново планово съдържание. В това отношение те се позовават по-специално на обстоятелството, че съгласно член 3, параграфи 2 и 4 от Директивата екологична оценка се извършва за планове и програми, когато определят рамката за определени проекти. Дадена отмяна няма да породи такова съдържание.

39. За тълкуването на Директивата за СЕО от релеванност обаче следва да бъде не толкова тясното разбиране на нейния текст, колкото нейната цел съгласно член 1, а именно извършването на екологична оценка на плановете и програмите, които вероятно могат да имат съществени последици върху околната среда²⁰. Наистина според Чешката република и Обединеното кралство е възможно план или програма да няма последици върху околната среда, след като бъде отменен/а, но тази позиция е погрешна.

40. Доколкото планове и програми определят рамката за проекти, установявайки границите за тези проекти, премахването на такива граници, както Конституционният съд правилно посочва, всъщност действително може да доведе до съществени последици върху околната среда.

41. Приведен от Inter-Environnement Bruxelles и др. пример илюстрира тази възможност: от този пример е видно, че е отменен подробен устройствен план, за да стане възможно изграждането на офис сграда от 44 000 m², тъй като планът е допускал изграждането само на сграда от 20 000 m². Следователно рамката за издаването на разрешение за изграждане на офис сгради е била съществено разширена в резултат на отмяната на подробния устройствен план. Ясно е, че премахването на такива ограничения може да има последици върху околната среда. По-голяма по площ офис сграда води по-специално до повече движение по пътищата, вероятно се използва и повече земя и например може да окаже по-силно въздействие върху местния микроклимат и водния баланс.

20 — Вж. съдебната практика, посочена в бележка под линия 10.

42. В случай че последиците от подобни проекти попадат същевременно в приложното поле на Директивата за ОВОС²¹, това положение не противоречи, обратно на поддържаното от Чешката република, на прилагането на Директивата за СЕО. По-специално не възниква задължение за извършване на двойна оценка на въздействието върху околната среда, доколкото извършването на втора оценка не е необходимо, когато нейните цели вече са били изцяло постигнати в резултат на извършването на първата оценка²². Извършването на втората оценка е целесъобразно, когато двете оценки се различават по обхват или съдържание. Свързаните с това разходи могат да се намалят до минимум чрез комбиниране или поне координиране на процедурата за отмяна на плана или програмата с процедурата за издаване на разрешение за осъществяване на проекта.

43. Освен това екологичният доклад относно отмяната на дадена мярка може да бъде излишен или поне с ограничен обхват, когато тази мярка е била съответно оценена при изготвянето. Всъщност съгласно приложение I, буква б) от Директивата за СЕО екологичният доклад обхваща релевантните аспекти на текущото състояние на околната среда и вероятната му еволюция без изпълнението на мярката. Следователно при проверката на отмяната трябва по същество да се вземат предвид междуременно настъпилите промени в състоянието на околната среда. Не може обаче да има отказ от участие на обществеността, тъй като становищата относно изготвянето на план или програма не съвпадат задължително със становищата относно отмяната.

44. На последно място, Чешката република и Обединеното кралство считат, че прилагането на Директивата за СЕО към отмяната на планове или програми е изключено по съображения за систематичност. Различни разпоредби и съображения от Директивата се отнасят до приемането и изготвянето на този инструмент. За разлика от това, отмяната не била предмет нито на приемане, нито на изготвяне.

45. Тези доводи обаче пренебрегват възможността за прилагането на съответните разпоредби и към отмяната на планове и програми. Решението за отмяна е равнозначно на приемането на дадена мярка, както е определена в различни разпоредби от Директивата за СЕО. Освен това отмяната също изисква, поне в ограничен обхват, изготвяне, в рамките на което се преценява в какъв обхват инструментът следва да бъде отменен. В този контекст екологичната оценка би следвало, противно на становището на Обединеното кралство, да обхваща и въпроса доколко отмяната на определено съдържание може да окаже въздействие върху околната среда. Ако в този случай се идентифицират вероятни съществени последици, по отношение на последните може да бъде извършен мониторингът, изискван по член 10 от тази директива.

46. Противно на посоченото от Чешката република в съдебното заседание, този резултат не се поставя под въпрос и от сравнението с отмяната на мярката по съдебен ред или от примера с ограничен във времето план. Както убедително изтъкват Комисията и Inter-Environnement Bruxelles и др., и в двата случая Директивата за СЕО не би изисквала екологична оценка. Решенията на съдилищата не попадат в рамките на определението за планове и програми по член 2, буква а)²³, а изтичането на срока на ограничена във времето мярка трябва да е част от оценката още при изготвянето ѝ.

47. Следователно пълна или частична отмяна на план или програма представлява изменение по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО.

21 — 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).

22 — Решение по дело Valčiukienė и др. (посочено в бележка под линия 10, точка 62).

23 — Съображенията, свързани с отмяната по съдебен ред, са предмет на висящото дело Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne, C-41/11, по което моето заключение ще бъде представено на 8 декември 2011 г.

3. По необходимостта от задължение за изменение или отмяна на планове или програми

48. Освен това Комисията поставя въпроса дали изменения или отмяната на планове или програми попадат в приложното поле на Директивата за СЕО само когато се основават на правно задължение.

49. В текста на член 2, буква а) от Директивата за СЕО няма пълна яснота по този въпрос. По-специално текстът на английски²⁴ и на френски език²⁵ на разпоредбата е напълно възможно да се тълкува в смисъл, че тя се прилага само за задължителните изменения на планове и програми.

50. Също така е възможно, а в текста на немски език²⁶ поради използването на глагола „erstellen“ [„изготвям“], който е неподходящ за понятието за изменение — дори логично, изразът „die [...] erstellt werden müssen“ [който трябва да бъдат изготвени], който е част от разпоредбата, да се отнася единствено за плановете и програмите. В този смисъл определението, съдържащо се в член 2, буква а) от Директивата за СЕО, би обхващало планове и програми, които се изискват, както и всяко тяхно изменение.

51. Посочената разлика между текстовете на различните езици също така отново дава повод за разглеждането на генезиса, систематиката и целта на правната уредба²⁷.

52. Генезисът също така е показателен за този въпрос. Видно от мотивите към общата позиция на Съвета, ограничаването до „планове и програми [...], както и всяко тяхно изменение, [...] които се изискват“, е въведено в Директивата за СЕО с цел да се уточни, „че са обхванати само планове и програми, които се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби“²⁸. Следователно законодателят не е имал за цел да ограничи прилагането до изменения на тези планове и програми.

53. Впрочем, с оглед на систематиката и целта на Директивата за СЕО, намирам само горепосоченото тълкуване за убедително.

54. Както изтъква Комисията в систематичен план, плановете и програмите по принцип следва да се изменят и отменят в същата форма, в която се изготвят. Следователно екологичната оценка следва да се прилага при изменението или отмяната на мярка, доколкото е била необходима при нейното изготвяне.

55. Както посочва Комисията, от друга страна, следва да се презумира, че твърде рядко съществуват правни задължения за изменение на планове или програми, макар първоначалното изготвяне на съответния инструмент да се е основавало на такова задължение. Поради това възникват основателни опасения, че обхватът на извършване на екологична оценка ще бъде ограничен в значителна степен в резултат на ограничаването до задължителни изменения и отмяна.

56. Подобно ограничаване би противоречало на целта да се извършва оценка на планове и програми, които могат да имат съществени последици върху околната среда. Такива последици могат да произтичат не само от правни уредби, установени още към момента на изготвянето на планове и програми, но и от правни уредби, които се въвеждат едва в резултат на изменения или се прилагат в резултат на отмяната на съществуващи правни уредби.

24 — „(P)lans and programmes, [...], as well as any modifications to them [...] which are required [...]“.

25 — „(L)es plans et programmes, [...], ainsi que leurs modifications [...] exigés [...]“.

26 — „Pläne und Programme, [...], sowie deren Änderungen, die [...] *erstellt* werden müssen“ (курсивът е мой).

27 — Вж. по-горе, точка 17.

28 — Посочено в бележка под линия 9.

57. В крайна сметка ограничаването до задължителни изменения или ограничения също така би насърчило заобикалянето на Директивата за СЕО. Следователно би било възможно план или програма да се изготвя първоначално като „празна обвивка“ без правила, изискващи извършването на екологична оценка, и впоследствие чувствителните правила да се допълват чрез „доброволни“ изменения, неподлежащи на изискването за извършване на оценка.

4. По отговора на първия въпрос

58. Ето защо на първия въпрос следва да се отговори обобщено, че процедура за пълна или частична отмяна на план или програма представлява изменение по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО, доколкото тя се отнася до план или програма по смисъла на тази разпоредба.

V – Заключение

59. Затова предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване по следния начин:

- „1. Процедура за пълна или частична отмяна на план или програма представлява изменение по смисъла на член 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО, доколкото тя се отнася до план или програма по смисъла на тази разпоредба.
2. Изразът „които се изискват“, съдържащ се в член 2, буква а) от Директива 2001/42, следва да се тълкува в смисъл, че това определение не включва планове и програми, доколкото те действително са предвидени в законови разпоредби, но не се изисква задължително да бъдат изготвени. Определението обхваща планове или програми, които при определени условия могат да бъдат изготвени доброволно, само в случаите, когато съществува задължение за изготвяне“.