



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. КОКОТТ
представено на 25 януари 2018 година¹

Дело C-671/16

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL
Groupe d'Animation du Quartier Européen de la Ville de Bruxelles ASBL
Association du Quartier Léopold ASBL
Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL
Pierre Picard
David Weytsman
срещу
Région de Bruxelles-Capitale**

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Планове и програми — Определение — Зонален регионален градоустройствен правилник“

I. Въведение

1. Понятийната двойка „планове и програми“ е с основно значение за определянето на 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“). Действително неотдавна Съдът даде разяснения за тълкуването на това понятие³, но както личи и от дело Thybaut и др. (C-160/17), по което днес също ще представя заключение, все още има въпроси, които се нуждаят от отговор в този контекст.

2. В настоящия случай става дума за зонален регионален градоустройствен правилник, който съдържа конкретни изисквания относно строителството в Европейския квартал на Брюксел. В частност Кралство Белгия обаче използва настоящото дело, за да настоява да се изключи прилагането на Директивата за СЕО по отношение на подобни на закон актове с общи правила.

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, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

³ Решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 49).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

3. Целите на Директивата за СЕО личат по-специално от 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“.

4. Плановете и програмите са дефинирани в член 2, буква а) от Директивата за СЕО:

„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 закони, подзаконови или административни разпоредби“.

5. От значение за главното производство е по-специално задължението за извършване на стратегическа екологична оценка съгласно член 3, параграф 2, буква а):

„В съответствие с параграф 3 екологична оценка се извършва за всички планове и програми:

а) които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към [Директивата за ОВОС⁴] [...]“.

B. Вътрешното право

6. Членове 88 и 89 от Code bruxellois de l'aménagement du territoire (Брюкселски кодекс за устройство на територията) уреждат предмета и издаването на градоустройствени правилници.

III. Фактите и преюдициалното запитване

7. Преюдициалното запитване е отправено във връзка с жалба на Inter-Environnement Bruxelles и др. срещу постановлението на правителството на Région de Bruxelles-Capitale (регион Брюксел-столица, Белгия) от 12 декември 2013 г. за одобряване на зоналния регионален градоустройствен правилник и на документите за издаване на сертификати и разрешения за строителство в района на улица Rue de la Loi и прилежащите ѝ части.

⁴ 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), последно изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1).

8. Така наречените „зонални“ регионални градоустройствени правилници определят по същество за даден квартал (зона) изискванията относно сградите (височина, големина, силует, форма и наклон на покривите, антени), незастроените пространства (минимална площ, благоустройство) и откритите (обществени) пространства. Тези специални разпоредби заменят за съответния квартал общите разпоредби на (основния) регионален градоустройствен правилник.

9. На 12 декември 2013 г. правителството приема обжалвания правилник.

10. На същата дата правителството приема постановление за прилагане на план за улична регулация на Rue de la Loi и прилежащите ѝ части в Европейския квартал с подробен устройствен план. Същият разграничава сградите според предназначението им като жилищни, административни, търговски, хотелски и за обществени и обществено обслужващи дейности. Планът се отнася също и до движението, паркирането и достъпа до мястото. Срещу постановлението е подадена жалба за отмяна, която е отхвърлена с друго решение на Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) от 14 декември 2016 г.

11. В настоящото производство Conseil d'État (Държавен съвет) отправя следния въпрос до Съда:

„Трябва ли член 2, буква а) от [Директивата за СЕО] да се тълкува в смисъл, че понятието „планове и програми“ включва приет от регионален орган градоустройствен правилник:

- който съдържа карта, определяща територията, за която е приложим, ограничена само до един квартал, и обособяваща в нея различни части, по отношение на които се прилагат различни правила за разполагане и височина на сградите, и
- който предвижда също и конкретни разпоредби за устройство на площите около сградите, както и конкретни указания за пространственото прилагане на някои правила, определени с оглед на улиците, перпендикулярните на тези улици прави линии и разстоянията спрямо уличната регулационна линия, и
- който има за цел преустройство на съответния квартал, и
- който определя правилата за това какво трябва да съдържа преписката по искане за разрешение за строеж, подлежащо на оценка на последиците върху околната среда в квартала?“.

12. Писмени становища представят Inter-Environnement Bruxelles и др., Кралство Белгия, Чешката република, както и Европейската комисия. Същите страни, с изключение на Чешката република, както и Кралство Дания участват в съдебното заседание, проведено на 30 ноември 2017 г. по настоящото дело и по дело C-160/17, Thybaut и др.

IV. Правен анализ

13. Conseil d'État (Държавен съвет) иска да установи дали спорният зонален градоустройствен правилник следва да се разглежда като план или програма съгласно член 2, буква а) от Директивата за СЕО.

14. В това отношение най-напред следва да се изясни накратко „дефиницията“ за планове и програми, дадена в член 2, буква а) от Директивата за СЕО, а след това да се обсъди тълкуването на тази понятийна двойка от Съда. Въз основа на това могат да бъдат дадени насоки за преценката дали спорният градоустройствен правилник може съответно да се разглежда като план или програма, а накрая следва да се разгледат и изложените в частност от Кралство Белгия възражения към практиката на Съда.

А. По член 2, буква а) от Директивата за СЕО

15. Съгласно член 2, буква а) от Директивата за СЕО „планове и програми“ означава планове и програми, както и всяко тяхно изменение, които, *първо*, 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, *второ*, се изискват от закони, подзакони или административни разпоредби.

16. Тези две условия в случая безспорно са налице. Градоустройственият правилник е издаден от регионален орган, а именно от правителството на регион Брюксел-столица. Що се отнася до второто условие, наистина преюдициалното запитване не съдържа данни да е налице задължение за издаването на градоустройствен правилник, но в това отношение е достатъчно мярката да е уредена от национални закони или подзакони разпоредби, определящи компетентните за нейното приемане органи, както и процедурата за изготвянето ѝ⁵. Възпроизведените в преюдициалното запитване членове 88 и 89 от Брюкселския кодекс за устройство на територията съдържат такава уредба относно градоустройствените правилници.

17. Следователно спорният градоустройствен правилник отговаря на условията по член 2, буква а) от Директивата за СЕО.

Б. По тълкуването на понятийната двойка „планове и програми“ в светлината на решение D’Oultremont

18. Всъщност Conseil d’État (Държавен съвет) се интересува не от член 2, буква а) от Директивата за СЕО, а от това има ли други белези, които да са от значение за въпроса дали мярка като спорния зонален градоустройствен правилник е план или програма.

19. Отправна точка за отговора на този въпрос е констатацията, че както следва от съображение 4 от Директивата за СЕО, екологичната оценка е важен инструмент за интегрирането на екологичните съображения в подготовката и приемането на някои планове и програми⁶. Освен това разграничаването на понятието „планове и програми“ от други мерки, които не попадат в материалното приложно поле на Директивата, трябва да се направи с оглед на основната цел, посочена в член 1 от Директивата, а именно да се извършва екологична оценка на плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда⁷. Следователно с оглед на целта на тази директива, която е да се гарантира високо равнище на защита на околната среда, разпоредбите, които очертават приложното ѝ поле, и по-специално разпоредбите, съдържащи определенията на предвидените от нея актове, трябва да се тълкуват разширително⁸.

5 Решение от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 31).

6 Решение от 27 октомври 2016 г., D’Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 38).

7 Решение от 27 октомври 2016 г., D’Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 39).

8 Решения от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 37), от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, т. 50) и от 27 октомври 2016 г., D’Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 40).

20. Досегашната съдебна практика се отнася основно до планове и програми, за които е предвидена екологична оценка по член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО. В съответствие с тази разпоредба екологична оценка се извършва за всички планове и програми, които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, управлението на водите, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на *проектите*, обхванати от Директивата за ОВОС. В допълнение към това съгласно член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО екологична оценка може да се наложи и по отношение на рамка за даване на съгласие за проекти, които не попадат в обхвата на Директивата за ОВОС⁹.

21. Определянето на рамка за последващите решения е характерно за мерките, които са част от нормативна йерархия. При тях с приближаването към крайния индивидуален акт, например разрешение за строеж, изискванията стават все по-конкретни. Същевременно обаче евентуалната свобода на преценка при издаването на индивидуалния акт по правило вече е ограничена с мерки от по-висок ранг, например за разрешенията за строеж — с уредбата на възможностите за застрояване или експлоатация на определени площи. В този йерархичен модел Директивата за СЕО следва да гарантира, че разпоредбите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, ще бъдат приемани едва след оценка на тези последици¹⁰.

22. В този контекст трябва да се съобрази решението на Съда по дело D'Oultremont, съгласно което понятиятата двойка „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 прилагането на един или повече проекти, които могат да имат значително отражение върху околната среда“¹¹.

23. От една страна, това тълкуване на понятиятата двойка „планове и програми“ в решение D'Oultremont гарантира в рамките на съответната нормативна йерархия извършването на екологична оценка на изискванията, които имат съществени последици върху околната среда. От друга страна, като своеобразно правило de minimis то предотвратява риска да се наложи екологична оценка още при изолираното определяне на отделни критерии или правила.

24. Ето защо Кралство Дания подчертава, че съществената съвкупност от критерии и подробни правила предполага да става дума за множество разпоредби, които освен това трябва да имат определена тежест.

25. Аз обаче не съм убедена, че е подходящ *количествен* подход, съсредоточен върху броя на разпоредбите. Всъщност и Съдът подчертава, че е важно да се избегнат възможните стратегии за заобикаляне на посочените в Директивата за СЕО задължения, които могат да се проявят в раздробяване на мерките, като по този начин се намали полезният ефект на тази директива¹².

⁹ За пълнота следва да се припомни, че има поне още едно задължение за извършване на екологична оценка на планове и програми, което не е свързано с рамка за даване на съгласие за проекти, а именно задължението по член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за СЕО. Съгласно тази разпоредба трябва да се оценяват плановете и програмите, за които се изисква специалната оценка на въздействието по член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109), която се отнася само до част от последиците върху околната среда.

¹⁰ Предложение за директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (СОМ(96) 511 окончателен, стр. 6). По този въпрос вж. заключението ми по съединени дела Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:120, т. 31 и 32), както и днешното ми заключение по дело Thybaut и др. (C-160/17, т. 37).

¹¹ Решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 49).

¹² Решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 48).

26. Следователно критерият „съществена съвкупност“ трябва да се конкретизира *качествено* — с оглед на целта, посочена по-специално в член 1 на Директивата за СЕО, а именно да се извършва екологична оценка на плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда¹³.

27. Ето защо определяните критерии и подробни правила за разрешаването и прилагането на проекти, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, следва да се разглеждат като съществена съвкупност и съответно като план или програма, когато тези последици на проектите върху околната среда се дължат именно на въпросните критерии и подробни правила. Обратно, ако определяните критерии и подробни правила не могат да окажат съществени последици върху околната среда, не е налице съществена съвкупност, нито съответно план или програма.

28. Следователно при преценката дали е налице план или програма по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО, трябва да се изследва дали е вероятно разпоредбите на съответната мярка да имат съществени последици върху околната среда.

В. По прилагането на критериите за „планове и програми“

29. В главното производство Conseil d'État (Държавен съвет) следва да прецени дали спорният зонален градоустройствен правилник отговаря на така разработените критерии.

30. При тази преценка вероятно ще е от значение посоченото в преюдициалното запитване обстоятелство, че зоналният градоустройствен правилник включва в частност правила за разполагане и височина на сградите и конкретни разпоредби за устройството на площите около сградите и като цяло има за цел преустройство на съответния квартал. В зависимост от това как са дефинирани, тези критерии и подробни правила биха могли да имат съществени последици върху градската околна среда, например върху местния климат и биоразнообразието.

31. За сметка на това на пръв поглед не е ясно доколко биха могли да имат последици за околната среда правилата по въпроса какво трябва да съдържа преписката по искане за разрешение за строеж, подлежащо на оценка на последиците върху околната среда в квартала.

Г. По възраженията на Кралство Белгия

32. Кралство Белгия обаче възразява, че спорният зонален градоустройствен правилник не би могъл да е „план или програма“, тъй като е съдържащ общи правила акт със законодателен характер.

33. Действително не е изключено някой предлаган от правителството на държава членка и приет от парламента закон също да отговаря на всички условия по член 2, буква а) от Директивата за СЕО. Всъщност и законът е уреден от национални законови разпоредби, а именно от съответната конституция, която определя компетентните „органи“ и процедурата за изготвянето му.

¹³ Вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 40), от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 30) и от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 39).

34. Следва обаче да се напомни, че Съдът правилно отхвърля както категоричното изключване на законодателните мерки от обхвата на понятието „планове и програми“, така и аналогията с категориите от Орхуската конвенция¹⁴ и от Протокола от Киев¹⁵. От една страна, законодателните мерки всъщност изрично са включени в дефиницията по член 2, буква а), първо тире от Директивата за СЕО¹⁶, а от друга, Директивата за СЕО се различава от Орхуската конвенция и от Протокола от Киев именно доколкото не съдържа специални разпоредби относно политики или общи правила, които биха наложили разграничаване на същите от плановете и програмите¹⁷.

35. Не е убедителен и опитът на Кралство Белгия да дефинира понятиятната двойка „планове и програми“ значително по-тясно отколкото в решение D'Oultremont.

36. В крайна сметка Кралство Белгия иска понятието да обхване основно конкретните административни програми, с които властите си поставят определени цели и съответно задават средствата и сроковете за постигането им.

37. Тук трябва да се възрази, че понятиятната двойка „планове и програми“ включва не само програми, но и планове. Последните могат в най-добрия случай косвено да се интегрират в програмния подход на Кралство Белгия, тъй като по правило са предназначени да задават изисквания не само за действията на властите, но и преди всичко за проектите на частните субекти, макар и непряко чрез критериите за издаване на разрешения. Това личи по-специално от член 3, параграф 2, буква а) и параграф 4 от Директивата за СЕО. И двете хипотези на задължението за извършване на оценка се отнасят не толкова до програми, колкото до съответните рамки за даване на съгласие за проекти. Всъщност една от целите на Директивата за СЕО е да гарантира извършването на екологична оценка на изискванията в областта на планирането, които са меродавни за проекти, обхванати от Директивата за ОВОС¹⁸.

38. Накрая Кралство Белгия подчертава правната несигурност, която произтичала от практиката на Съда, тъй като тя обхващала голям брой съдържащи общи правила актове, приети без екологична оценка след изтичането на срока за транспониране на Директивата за СЕО.

39. Тази несигурност обаче поне частично се смекчава от миналогодишното решение Association France Nature Environnement, с което на националните съдилища се разрешава при определени условия да запазват временно последиците от мерки, издадени в нарушение на Директивата за СЕО¹⁹.

40. Ето защо в заключение следва да се приеме, че възраженията на Кралство Белгия са неоснователни.

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

15 Протокол от 2003 г. за стратегическа екологична оценка към Конвенцията на ИКЕ/ООН за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, съставена в Еспо през 1991 г. (ОВ L 308, 2008 г., стр. 35), одобрен с Решение 2008/871/ЕО на Съвета от 20 октомври 2008 г. (ОВ L 308, 2008 г., стр. 33).

16 Решения от 17 юни 2010 г., Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:355, т. 47) и от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 52).

17 Решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 53).

18 Вж. цитираното в бележка под линия 10.

19 Решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603).

41. Бих искала обаче да отбележа, че практиката на Съда може би действително разширява приложното поле на Директивата за СЕО повече, отколкото е искал законодателят и отколкото държавите членки са могли да предвидят. Според мен обаче това се дължи не на дефиницията на понятиятната двойка „планове и програми“, а на тълкуването на критерия по член 2, буква а), второ тире, съгласно който плановете и програмите трябва да се изискват от закони, подзакони или административни разпоредби.

42. Както казах, за целта се приема за достатъчно мярката да е уредена от национални закони или подзакони разпоредби, определящи компетентните за приемането ѝ органи и процедурата за изготвянето ѝ²⁰. Следователно не се изисква да е налице задължение за издаване на съответната мярка, което е по-скоро рядкост, а е достатъчно тя да е предвидена като възможен инструмент. Това значително разширява задължението за извършване на екологична оценка. Както вече съм обяснявала, това тълкуване, ръководено от легитимната цел да се извършва екологична оценка на всички релевантни мерки²¹, е в противоречие с ясната воля на законодателя²². Затова и Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) остро го критикува²³, без обаче да отправи преюдициално запитване до Съда.

43. Тази съдебна практика обаче не е поставена под въпрос нито в разглежданото тук преюдициално запитване, нито от страните в производството. Поради това Съдът не трябва да я обсъжда и преразглежда по свой почин в настоящото производство, а следва да остави този въпрос за по-подходящ случай.

V. Заключение

44. По тези съображения предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„При преценката дали е налице план или програма по смисъла на член 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, трябва да се изследва дали е вероятно разпоредбите на съответната мярка да имат съществени последици върху околната среда“.

20 Решение от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 31).

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

22 Заключение по дело Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2011:755, т. 18 и 19).

23 HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) c/y The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, т. 175—189.