



## Сборник съдебна практика

### РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

12 юни 2019 година\*

[Текст, поправен с определение от 4 септември 2019 г.]

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Наредба — Определяне на специална защитена зона в съответствие с Директива 92/43/ЕИО — Установяване на цели за опазване, както и на някои превантивни мерки — Понятие „планове и програми“ — Задължение за извършване на екологична оценка“

По дело C-43/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Държавен съвет) (Белгия) с акт от 12 януари 2018 г., постъпил в Съда на 24 януари 2018 г., в рамките на производство по дело

**Compagnie d'entreprises CFE SA**

срещу

**Région de Bruxelles-Capitale,**

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot, председател на състава, C. Toader (докладчик), A. Rosas, L. Bay Larsen и M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: V. Giacobbo-Reygonnel, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 декември 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Compagnie d'entreprises CFE SA, от J. van Ypersele de Strihou, адвокат,
- за Région de Bruxelles-Capitale, от J. Sambon, адвокат,
- за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vlácil и L. Dvořáková, в качеството на представители,

\* Език на производството: френски.

- [поправено с определение от 4 септември 2019 г.] за Ирландия, от M. Browne, G. Hodge и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от C. Toland, SC, G. Simons, SC и M. Gray, BL,
- за Европейската комисия, от C. Hermes, F. Thiran и M. Noll-Ehlers, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 24 януари 2019 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграфи 2, 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, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135, наричана по-нататък „Директивата за ОПОС“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Compagnie d'entreprises CFE SA (наричано по-нататък „CFE“) и регион Брюксел-столица (Белгия) относно валидността на Наредбата на правителството на този регион от 14 април 2016 г. за определяне на територия от „Натура 2000“ — BE1000001 „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe — complexe Forêt de Soignes — Vallée de la Woluwe“ („Гората Соан, покрайнините ѝ, съседните гори и долината на Волюве — горски комплекс Соан — Долината на Волюве“, *Moniteur belge* от 13 май 2016 г., стр. 31558, наричана по-нататък „Наредбата от 14 април 2016 г.“).

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

#### *Директивата за ОПОС*

- 3 Съгласно съображение 4 от Директивата за ОПОС:

„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 [гарантира, че] такива последици от изпълнението на плановете и програмите [ще] се вземат предвид в хода на подготовката и преди приемането им“.

- 4 Член 1 от тази директива, озаглавен „Цели“, 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“.

5 Член 2 от посочената директива гласи следното:

„За целите на настоящата директива:

а) „планове и програми“ означава планове и програми, включително тези съфинансирани от [Европейския съюз], 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,

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

[...]“.

6 Съгласно член 3 от Директивата за ОПОС, 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. 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, [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, стр. 40, 1985 г.; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), изменена с Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1)], или

б) които, с оглед вероятните последици върху [териториите], са били определени, че изискват оценка в съответствие с членове 6 или 7 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)].

[...]

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 на планове и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се обхващат от настоящата директива.

[...]“.

#### *Директивата за местообитанията*

7 Съгласно член 4 от Директива 92/43, (наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“):

„1. Въз основа на критериите, установени в приложение III (етап 1), и съответната научна информация всяка държава членка представя списък на териториите, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания от приложение I и местни видове от приложение II, които обитават тези територии. При животинските видове, изискващи големи местообитания, тези територии отговарят на местата в естествената област на разпространение на тези видове, които притежават физическите и биологичните елементи от решаващо значение за техния живот и размножаване. За видовете водни животни, изискващи големи местообитания, такива райони се предлагат само ако може ясно да се разграничи такова място, което да притежава физическите и биологичните елементи от решаващо значение за живота и размножаването на тези видове. Където е подходящо, държавите членки предлагат и евентуалното осъвременяване на този списък в светлината на резултатите от надзора, посочен в член 11.

В срок от 3 години след нотифицирането на настоящата директива този списък се изпраща на Комисията заедно с информация за отделните територии. Тази информация включва картографско представяне на територията, нейното обозначение, географско положение, големина, както и данните, произтичащи от критериите, посочени в приложение III (етап 1), и се представя във формат, установен от Комисията, съгласно процедурата, установена в член 21.

2. Въз основа на установените в приложение III (етап 2) критерии и в рамките на пет от посочените в член 1, буква в), iii) биогеографски региони, както и в цялата територия, посочена в член 2, параграф 1, Комисията в съгласие с държавите членки съставя от списъците на държавите членки проектосписък на териториите от значение за Общността, в който се идентифицират територии с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече [приоритетни] видове.

Държавите членки, при които териториите с едно или повече приоритетни естествени местообитания или с един или повече приоритетни видове заемат площ повече от 5 % от суверенната територия, могат в съгласие с Комисията да внесат предложение за по-гъвкаво прилагане на изложените в приложение III (етап 2) критерии за избор на всички територии от значение за Общността, намиращи се върху тяхната територия.

Списъкът на териториите, избрани като територии от значение за Общността, в който се идентифицират териториите с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече приоритетни видове, се приема от Комисията съгласно процедурата, установена в член 21.

3. Списъкът, посочен в параграф 2, се изготвя в срок шест години след публикуването на настоящата директива.

4. Ако дадена територия е приета като територия от значение за Общността съгласно процедурата на параграф 2, съответната държава членка я определя за специална защитена зона във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, като установява приоритетите според важността на тези територии за опазване или възстановяване в благоприятно

консервационно състояние на тип естествено местообитание от приложение I или на вид от приложение II и за кохерентността на мрежата „Натура 2000“ и в светлината на застрашеността на тези територии от увреждане или унищожаване.

5. След включване на дадена територия в списъка, посочен в параграф 2, трета алинея, тя подлежи на разпоредбите на член 6, параграфи 2, 3 и 4“.

8 Член 6, параграф 3 от тази директива предвижда:

„Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхранението на тази територия. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територия и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността“.

#### *Директивата за нитратите*

9 Член 1 от 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, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81) предвижда:

„Настоящата директива има за цел:

- да намали замърсяването на водите, предизвикано или породено от нитрати от селскостопански източници,
- да предотврати всяко ново замърсяване от този вид“.

10 Член 5 от тази директива гласи:

„1. За нуждите на предвидените в член 1 цели и в срок до две години от първоначалното посочване в съответствие с член 3, параграф 2 или една година след всяко ново посочване в съответствие с член 3, параграф 4 държавите членки съставят програми за действие за посочените уязвими зони.

2. Дадена програма за действие може да се отнася до всичките уязвими зони, разположени на територията на една държава членка, или ако тази държава счете [за] уместно, могат да се изготвят различни програми за различни зони или части от уязвими зони.

3. Програмите за действие са съобразени със:

- а) специфичните данни и наличните техники, отнасящи се главно до съответните количества азот със земеделски произход или от други източници;
- б) условията на околната среда в съответните области на въпросната държава членка.

4. Програмите за действие се прилагат в срок до четири години считано от тяхното изготвяне и съдържат следните задължителни мерки:

- a) мерките, посочени в приложение III;
- б) мерките, които държавите членки са определили в кодекса или в кодексите за добрата селскостопанска практика, в съответствие с член 4, с изключение на тези, които са заменени с мерките, посочени в приложение III.

5. Освен това, в рамките на програмите за действие, държавите членки вземат всякакви допълнителни мерки или засилени действия, които считат за необходими, ако се окаже, от началото или в светлината на придобития опит при прилагане на програмите, че посочените в параграф 4 мерки няма да са достатъчни за постигане на определените в член 1 цели. При избора на мерки и действия държавите членки държат сметка за тяхната ефективност и за цената им спрямо другите възможни превантивни мерки“.

### **Белгийското право**

11 Постановлението от 1 март 2012 г. за опазване на природата (*Moniteur belge*, 16 март 2012 г., стр. 16017) е правното основание за приемането на Наредбата от 14 април 2016 г.

12 Членове 40—56 от това постановление са групирани в глава 4, която е озаглавена „Територии от „Натура 2000“. Член 44 от това постановление предвижда по-специално:

„Всяка територия от значение за Общността се определя като територия от „Натура 2000“ с наредба на правителството в шестгодишния срок от изготвянето или изменението от Комисията на списъка на територии от значение за Общността, отнасящ се до Региона, като се държи сметка за приоритетите, произтичащи от важноста на тези територии за опазване или възстановяване в благоприятно консервационно състояние на тип естествено местообитание от интерес за Общността или на вид от интерес за Общността и за кохерентността на мрежата „Натура 2000“, както и за застрашеността на тези територии от увреждане или унищожаване“.

13 Член 47 от Постановлението от 1 март 2012 г., който се отнася до „Превантивните мерки“ гласи:

„Член 47. § 1. — Без да се засяга прилагането на член 64, в територия от „Натура 2000“ се забранява влошаване на състоянието на естествените местообитания и местообитанията на видовете, както и обезпокояване на популациите на видовете, за които се отнасят целите за опазване на територията от „Натура 2000“.

§ 2. — Правителството приема общи забрани, както и всякакви превантивни мерки по отношение на териториите от „Натура 2000“ или на някои от тях, приложими за проектите, за които не се изисква нито разрешение за образуване на нови урегулирани поземлени имоти, нито градоустройствено разрешение, нито екологично разрешение, нито някои от актовете, посочени в член 62, § 1, освен в случаите на освобождаване, предвидени в приетия въз основа на член 50 план за управление, или на дерогация, предоставена въз основа на член 64 или 85, в или извън периметъра на съответните територии от „Натура 2000“, включително приемането на норми за качество на околната среда, за да се избегне влошаване на състоянието на естествените местообитания и значително обезпокояване на видовете, за които териториите от „Натура 2000“ са били определени“.

14 В член 2 от Наредбата от 14 април 2016 г. се посочва, че понятието „постановление“ следва да се разбира като обозначаващо Постановлението от 1 март 2012 г. за опазване на природата.



- 15 В членове 3 и 4 от тази наредба част от територията на Регион Брюксел-столица се определят като „територия от „Натура 2000“.

„Член 3. Като територия от „Натура 2000“ — BE1000001 се определя „СЗЗ I: Гората Соан, покрайнините ѝ, съседните гори и долината на Волюве — горски комплекс Соан — Долината на Волюве“.

Тази територия се поделва на 28 части от „Натура 2000“, които се определят, както следва:

[...]

5° IA.5 Плато дьо ла Форестьори;

[...]

Член 4. Така определената територия е с площ от 2 066 хектара. Нейният географски обхват е посочен на изготвените карти, съдържащи се в приложение 1.1.

Тази територия обхваща всички кадастрални парцели и части от тях, които са посочени в приложение 2 към настоящата наредба и се намират на територията на общините Юкл, Ватермал-Босворде, град Брюксел, Одергем, Волюве-Сен-Пиер и Волюве-Сен-Ламбер.

Различните части, посочени в член 3, представляват образуванията за управление на територията и географският им обхват се определя на картите, съдържащи се в приложение 1.1.“.

- 16 Член 15 от Наредбата от 14 април 2016 г. гласи:

„Член 15. § 1. В приложение на член 47, § 2 от Постановлението настоящият член установява общи забрани по отношение на определената с настоящата наредба територия от „Натура 2000“.

§ 2. При спазване на специалните разпоредби, допускащи освобождаване или дерогация, по отношение на проекти, които не подлежат на одобрение или разрешение по смисъла на член 47, § 2 от Постановлението, е забранено:

- 1° премахването, изкореняването, увреждането или унищожаването на местни растителни видове, включително мъхове, гъби и лишей, както и унищожаването, влошаването на състоянието или изменението на флората;
- 2° в горите, за които се прилага лесовъдски режим на стопанисване, сечта, отстраняването и премахването на мъртвите или кухи изправени или паднали дървета, освен в случай на действителна и остра опасност за сигурността;
- 3° премахването на коренища на дървета от местни неинвазивни видове в горските местообитания от общностен интерес, за които се прилагат цели за опазване;
- 4° засаждането на дървета или храсти от неместни видове в естествените местообитания от общностен интерес, освен в рамките на действия по възстановяване на площи, класифицирани или вписани в списъка за опазване. Настоящата забрана не се прилага към старите сортове плодни дървета, които могат да бъдат екзотични;
- 5° разрушаването на естествените покрайнини и дървесните пояси, и изкореняването на живите плетове;

- 6° трайното изменение на поляните чрез засаждането им с високопродуктивни видове, освен при еднократна намеса за възстановяване на тревния слой;
- 7° изхвърлянето на семена или храна, привличащи бездомни животни или животни нашественици;
- 8° зарибяването на малки езера с екзотични видове нашественици или с ровецките видове обикновен шаран (*Cyprinus carpio*), платика (*Abramis brama*), лупавец (*Rutilus rutilus*) и златиста каракуда (*Carassius carassius*) и с над петдесет килограма на хектар неровеци риби, освен в малките езера, които са предназначени изключително за риболов;
- 9° изменението на почвения релеф в естествените местообитания от общостен и регионален интерес;
- 10° карането или паркирането на моторни превозни средства в естествените местообитания от общостен или регионален интерес, освен когато става въпрос за превозни средства за поддръжка или обслужване; тази забрана не засяга паркингите, оборудвани за посрещане на посетители;
- 11° обработването на почвата и разхвърлянето на изкуствени торове или пестициди в естествените местообитания от общостен или регионален интерес;
- 12° нарочното изменение на водния режим на повърхностните или подпочвени води или трайната промяна на структурата на роговете и водните потоци;
- 13° изхвърлянето на химически продукти и разпръскването на съдържанието на септични ями;
- 14° оставянето или изхвърлянето на боклук извън предвидените за това места;
- 15° пускането на силна музика, надхвърляща прага на шум от 65db;
- 16° катеренето по дърветата в горите, за които се прилага лесовъдски режим на стопанисване, и в обществените зелени площи.

§ 3. Настоящият член не се прилага за дейностите, които са непосредствено свързани или необходими за управлението на територията и за поддържането на природното наследство“.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 17 От 1983 г. белгийската промишлена група CFE е собственик на поземлен имот (парцел F64 L4), обхващащ по-голямата част от Плато дьо ла Форестьори във Ватермал-Босворде (Белгия).
- 18 През 2003 г. при създаването на мрежата „Натура 2000“ правителството на регион Брюксел-столица (Белгия) изготвя списък на териториите, предложени като специални защитени зони (СЗЗ) (*Moniteur belge* от 27 март 2003 г., стр. 14886).
- 19 На 29 август 2003 г. CFE подава жалба за отмяна на това решение пред Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия). Тази жалба е отхвърлена с решение от 14 март 2011 г., с което се установява, че интересът на CFE от отмяната е отпаднал, тъй като междувремежно Европейската комисия се е произнесла по същия предмет.



- 20 Всъщност на 7 декември 2004 г. Комисията приема Решение 2004/813/ЕО на Комисията от 7 декември 2004 г. за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на списъка с обекти от значение за Общността за Атлантическия биогеографски регион (ОВ L 387, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 13, стр. 5), което впоследствие е отменено. Понастоящем действащото решение, което определя разглежданата територия, а именно гората Соан, като територия от значение за Общността (ТЗО), е Решение за изпълнение (ЕС) 2016/2335 на Комисията от 9 декември 2016 година за приемане на десета актуализация на списъка на териториите от значение за Общността в Атлантическия биогеографски регион (ОВ L 353, 2016 г., стр. 533).
- 21 На 21 февруари 2005 г. CFE подава жалба за отмяна на това решение пред Общия съд на Европейския съюз. С определение от 19 септември 2006 г., CFE/Комисия (T-100/05, непубликувано, EU:T:2006:260), Общият съд обявява жалбата за недопустима, с мотива че CFE не е пряко засегнато от това решение предвид свободата на преценка, с която разполагат държавите членки по отношение на мерките, предвидени в определенияте като „ТЗО“ територии. Това определение е влязло в сила.
- 22 Запитващата юрисдикция посочва, че на 27 март 2015 г. на Кралство Белгия е изпратено официално уведомително писмо поради неизпълнение на задължението да определи ТЗО като „СЗЗ“ и да установи приоритети при тяхното опазване, както и поради неизпълнение на задължението да приеме необходимите мерки за опазване.
- 23 На 9 юли 2015 г. правителството на регион Брюксел-столица одобрява на първо четене предварителния проект на Наредбата за определяне на територия от „Натура 2000“ — BE 1000001 „Гората Соан, покрайнините ѝ, съседните гори и долината на Волюве — горски комплекс Соан — Долината на Волюве“. Допитване до обществеността относно този предварителен проект на наредба е проведено от 24 септември до 7 ноември 2015 г. В резултат на допитването са подадени 202 жалби по административен ред, една от които е тази на CFE.
- 24 На 14 април 2016 г. с обжалвания акт правителството на регион Брюксел-столица приема Наредбата за определяне на територия от „Натура 2000“ — BE 1000001 „Гората Соан, покрайнините ѝ, съседните гори и долината на Волюве — горски комплекс Соан — Долината на Волюве“, която включва разглеждания парцел F64 L4.
- 25 На 12 юли 2016 г. CFE сезира Conseil d'État (Държавен съвет) с жалба за отмяна на Наредбата от 14 април 2016 г.
- 26 CFE посочва, че от 1937 г. до 1987 г. значителна част от този парцел е била използвана като незаконно депо за отпадъци от община Ватермал-Босворде (Белгия) и че то е узнало това обстоятелство едва на 9 октомври 2007 г. Всъщност на тази дата Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (Брюкселски институт за управление на околната среда) (IBGE) изпраща на CFE предупреждение, че според направено през 2006 г. от лицензирана служба проучване на характеристиките, замърсяването на този терен е опасно за човешкото здраве, околната среда и екосистемите, и че наличните отпадъци оказват влияние върху почвата, повърхностните и подпочвените води и въздуха. С това предупреждение жалбоподателят се приканва да представи проект за саниране на територията.
- 27 В подкрепа на жалбата си последният посочва по-специално че е налице нарушение на член 3 от Директивата за ОПОС, доколкото правителството на регион Брюксел-столица е трябвало да направи екологична оценка, тъй като е било вероятно Наредбата от 14 април 2016 г. да има съществени последици върху околната среда и това правителство е трябвало най-малкото да определи дали е било вероятно този акт да има такива последици, което не е било направено.

- 28 В отговор правителството на регион Брюксел-столица счита по същество, че посоченият акт представлява мярка, която е непосредствено свързана с „управлението на територията“ или необходима за него по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията и е освободена от екологична оценка съгласно член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за ОПОС.
- 29 Посоченото правителство уточнява и че, от една страна, предвидените в член 15 от Наредбата от 14 април 2016 г. забрани не са несъвместими с евентуалното третиране на замърсяването, от което е засегнат разглежданият парцел. Всъщност за операциите по саниране на замърсените почви се изисквало екологично разрешение и поради това предвидените в обжалвания акт специални забрани не ги засягали, както се потвърждава от посочения член 15. От друга страна, било възможно и отклоняване от посочените забрани. По този начин не било вероятно посоченият акт да има съществени последици върху околната среда.
- 30 При това положение Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Представлява ли план или програма по смисъла на Директива[та за ОПОС] наредбата, с която орган на държава членка определя [СЗЗ] в съответствие с Директива[та за местообитанията] и която съдържа цели за опазване и общи превантивни мерки с нормативен характер?
- 2) По-специално, попада ли такава наредба в приложното поле на член 3, [параграф] 4 от [Директивата за ОПОС] като план или програма, който или която определя рамката за бъдещото издаване на разрешения за осъществяване на проекти, така че по силата на [параграф] 5 от този член държавите членки трябва да определят дали е вероятно тя да има съществени последици върху околната среда?
- 3) Трябва ли член 3, [параграф] 2, [буква] б) от Директива[та за ОПОС] да се тълкува в смисъл, че по отношение на същата наредба за определяне е изключено прилагането на член 3, [параграф] 4 от тази директива?“.

### **По преюдициалните въпроси**

- 31 В самото начало следва да се подчертае, че поставените от запитващата юрисдикция въпроси се отнасят едновременно до член 3, параграфи 2, 4 и 5 от Директивата за ОПОС.
- 32 Съгласно член 3, параграф 5, първо изречение от Директивата за ОПОС 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, било чрез уточняване на видовете плановете и програми или чрез комбиниране на двата подхода.
- 33 Тъй като член 3, параграф 5 от тази директива препраща към член 3, параграф 4, на поставените от запитващата юрисдикция въпроси следва да се отговори с оглед на член 3, параграфи 2 и 4 от тази директива.
- 34 Със своите въпроси, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 3, параграфи 2 и 4 от Директивата за ОПОС трябва да се тълкува в смисъл, че наредба като разглежданата в главното производство, с която държава членка определя СЗЗ и установява цели за опазване, както и някои превантивни мерки, се намира сред „планове и програмите“, за които е задължителна оценката на последиците върху околната среда.

- 35 Като начало следва да се припомни, от една страна, че съгласно съображение 4 от Директивата за ОПОС екологичната оценка е важен инструмент за интегрирането на екологичните съображения при подготовката и приемането на някои планове и програми. В това отношение съгласно член 1 от тази директива целта ѝ 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 осигури в съответствие с тази директива извършването на екологична оценка на определени планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.
- 36 От друга страна, предвид целта на Директивата за ОПОС, която е да се гарантира такова 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 разширително (решения от 7 юни 2018 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др., С-671/16, ЕУ:С:2018:403, т. 32—34 и цитираната съдебна практика, и от 17 юни 2018 г., *Thybaut* и др., С-160/17, ЕУ:С:2018:401, т. 38-40 и цитираната съдебна практика).
- 37 На последно място следва да се изтъкне, че процедурата по определяне на СЗЗ се провежда на три етапа, изброени в член 4 от Директивата за местообитанията. Първо, съгласно член 4, параграф 1 от тази директива всяка държава членка предлага списък на териториите, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания и местни видове, които ги обитават, и този списък се изпраща на Комисията. Второ, в съответствие с член 4, параграф 2 от Директивата в съгласие с държавите членки Комисията съставя проектосписък на ТЗО от списъците на държавите членки. Въз основа на този проектосписък Комисията приема списъка на избраните територии. Трето, съгласно член 4, параграф 4 от същата директива, щом дадена територия е приета за ТЗО, съответната държава членка я определя като СЗЗ във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, като установява приоритетите според важността на тези територии за опазване или възстановяване в благоприятно консервационно състояние на тип естествено обитание или на вид и за кохерентността на мрежата „Натура 2000“.
- 38 На поставените въпроси следва да се отговори именно с оглед на изложените по-горе съображения.
- 39 Най-напред следва да се отхвърлят доводите, че разпоредбите на член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за ОПОС и на член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията изключвали във всички случаи задължение за извършване на оценка на последиците върху околната среда в хипотеза като разглежданата в главното производство.
- 40 В това отношение, от една страна, в писмените си становища регион Брюксел-столица и Ирландия считат, че доколкото Наредбата от 14 април 2016 г. определя целите за опазване, тя имала само благоприятни последици и поради това не се нуждаела от екологична оценка на нейните последици.
- 41 При все това следва да се припомни, че по отношение на Директива 85/337 Съдът вече е постановил, че обстоятелството, че проектите би трябвало да имат благоприятни последици за околната среда, е без значение при преценката дали за посочените проекти трябва да се направи оценка на екологичното им въздействие (решение от 25 юли 2008 г., *Ecologistas en Acción-CODA*, С-142/07, ЕУ:С:2008:445, т. 41).
- 42 От друга страна, според правителството на регион Брюксел-столица, чешкото правителство и Комисията, що се отнася до териториите от „Натура 2000“, стратегическата оценка на последиците върху околната среда, извършена в съответствие с Директивата за ОПОС, била ограничена до оценката на плановете и проектите, за които се прилага и оценка на последиците върху територията съгласно Директивата за местообитанията, както следва от член 3,

параграф 2, буква б) от Директивата за ОПОС и от изключението, приложимо към мерките за управление на територията, което е предвидено в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Според този анализ за мерките за управление на тези територии никога не се изисквала екологична оценка.

- 43 В настоящия случай правителството на регион Брюксел-столица решава, че спрямо Наредбата от 14 април 2016 г. няма да се прави нито оценката на въздействието върху територията, предвидена в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, нито екологична оценка по член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за ОПОС.
- 44 Що се отнася до преpraщането към членове 6 и 7 от Директивата за местообитанията, съдържащо се в член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за ОПОС, следва да се припомни, че съгласно член 4, параграф 5 от Директивата за местообитанията предвидените в член 6, параграфи 2—4 от тази директива мерки за закрила се налагат, когато в съответствие с член 4, параграф 2, трета алинея от тази директива дадена територия е включена в приетия от Комисията списък на избраните като ТЗО територии (решение от 14 януари 2016 г., *Grüne Liga Sachsen* и др., C-399/14, EU:C:2016:10, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 45 В настоящия случай от акта за преюдициално запитване е видно, че такъв е бил случаят с парцела, принадлежащ на жалбоподателя в главното производство.
- 46 Оттук следва, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията е приложим към дело като разглежданото в главното производство.
- 47 Съгласно тази разпоредба планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на подходяща проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхранението на тази територия.
- 48 В това отношение Съдът вече е постановил, че наличието на план или проект, който не е непосредствено свързан с управлението на защитена територия или необходим за него, зависи основно от естеството на разглежданата намеса (вж. в този смисъл решение от 17 април 2018 г., *Комисия/Полша (Беловежка гора)*, C-441/17, EU:C:2018:255, т. 125).
- 49 Актът, с който държава членка определя дадена територия като специална защитена зона в съответствие с Директивата за местообитанията, по своето естество обаче е непосредствено свързан с управлението на територията или необходим за него. Всъщност, член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията изисква такова определяне за нейното прилагане.
- 50 Ето защо акт като Наредбата от 14 април 2016 г. може да бъде освободен от провеждането на „подходяща проверка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, и оттам от „екологична оценка“ по смисъла на член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за ОПОС. Освен това член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията предвижда, че по смисъла на тази разпоредба подходящата проверка се прави с оглед „на целите на съхраняването на тази територия“. Логично е обаче актът, с който се определят целите, да не може да бъде оценяван с оглед на същите цели.
- 51 При това положение обстоятелството, че акт като разглеждания в главното производство не трябва задължително да бъде предшестван от екологична оценка въз основа на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията във връзка с член 3, параграф 2, буква б) от Директивата за ОПОС, не означава, че той е освободен от всякакви задължения в областта, тъй



като не е изключено той да постановява правила, които да водят до приравняването му на план или програма по смисъла на последната директива, за които оценка на последиците върху околната среда може да бъде задължителна.

- 52 В това отношение, както изтъква генералният адвокат в точки 64 и 65 от своето заключение, обстоятелството, че в контекста на Директивата за местообитанията законодателят на Съюза е счел, че не са необходими разпоредби относно екологичната оценка и участието на обществеността във връзка с управлението на територии от „Натура 2000“, все още не означава, че при последващото приемане на общи правила относно екологичната оценка законодателят е искал да изключи това управление. Всъщност оценките, извършвани в рамките на други инструменти за защита на околната среда, съществуват съвместно с правилата на Директивата за местообитанията и са полезно допълнение към тях, що се отнася до оценката на евентуалните последици върху околната среда и до участието на обществеността.
- 53 Що се отнася, на първо място, до приравняването на разглежданата в главното производство наредба на план или програма по смисъла на Директивата за ОПОС, следва да се припомни, че съгласно член 2, буква а) от Директивата за ОПОС планове и програми по смисъла на тази разпоредба представляват тези планове и програми, които отговарят на две кумулативни условия, 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, и от друга страна, да се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби.
- 54 Съдът е изтъквал тази разпоредба в смисъл, че планове и програми, чието приемане се урежда от национални закони 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 Директивата за ОПОС и за които следователно се извършва оценка на последиците им върху околната среда при определените от тази директива условия (решения от 22 март 2012 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др., C-567/10, EU:C:2012:159, т. 31 и от 7 юни 2018 г., *Thybaut* и др., C-160/17, EU:C:2018:401, т. 43).
- 55 В настоящия случай Наредбата от 14 април 2016 г. е била изготвена и приета от регионален орган, а именно правителството на регион Брюксел-столица, и се изисква от Постановлението от 1 март 2012 г.
- 56 Що се отнася, на второ място, до въпроса дали план или програма трябва да се предшества от екологична оценка, следва да се припомни, че плановете и програмите, отговарящи на предвидените в член 2, буква а) от Директивата за ОПОС изисквания, могат да бъдат предмет на екологична оценка, стига да представляват план или програма от предвидените в член 3 от Директивата за ОПОС. Всъщност член 3, параграф 1 от Директивата за ОПОС предвижда, че екологична оценка се извършва на плановете и програмите, посочени в параграфи 2—4, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.
- 57 Съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за ОПОС 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 бъдещото издаване на разрешения за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92.

- 58 В това отношение регион Брюксел-столица, чешкото правителство и Комисията са изразили съмнения дали наредба като разглежданата в главното производство, с която в съответствие с член 4 от Директивата за местообитанията държава членка определя СЗЗ и установява цели за опазване и някои превантивни мерки, може да попадне в рамките на един от тези сектори.
- 59 Както генералният адвокат посочва в точка 44 от своето заключение, доколкото съгласно член 3, параграф 4 от Директивата за ОПОС държавите членки определят дали други планове и програми освен тези, предвидени по параграф 2, които определят рамката за бъдещото издаване на разрешения за осъществяване на други проекти, е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, следва да се установи дали акт като разглеждания в главното производство определя такава рамка.
- 60 Всъщност, както посочва генералният адвокат в точка 69 от своето заключение, задължението за извършване на екологична оценка по член 3, параграф 4 от Директивата за ОПОС, също както задължението за оценка по член 3, параграф 2, буква а) от същата директива, зависи от това дали съответният план или съответната програма определя рамката за бъдещото издаване на разрешения за осъществяване на проекти.
- 61 В това отношение Съдът е постановил, че понятието „планове и програми“ се отнася до всеки акт, който, като определя правила и процедури, 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 (решения от 27 октомври 2016 г., *D'Oultremont* и др., C-290/15, EU:C:2016:816, т. 49 и цитираната съдебна практика и от 8 май 2019 г., *„Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus“* и др., C-305/18, EU:C:2019:384, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 62 В настоящия случай от акта за преюдициално запитване следва, че Наредбата от 14 април 2016 г. определя зона от „Натура 2000“ и предвижда превантивни мерки, както и общи и специални забрани, за постигане на установените с нея цели за опазване и закрила. За тази цел посочената наредба дава израз на направения избор и се вписва в йерархична система от мерки, насочени към защитата на околната среда, по-специално от планове за управление, които ще бъдат приети.
- 63 В тази връзка запитващата юрисдикция изтъква, че определянето на дадена територия има правни последици за приемането на планове и за разглеждането на молби за издаване на разрешения, засягащи тази територия, както от процедурна гледна точка, така и с оглед на критериите за вземане на решения. Така според посочената юрисдикция подобно определяне способства за очертаване на рамката на действията, които по принцип ще бъдат допускани, насърчавани или забранявани, и следователно не е чуждо на понятието „план и програма“.
- 64 От решения от 7 юни 2018 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др. (C-671/16, EU:C:2018:403, т. 55), и *Thybaut* и др. (C-160/17, EU:C:2018:401, т. 55), следва, че на понятието „съществена съвкупност от критерии и подробни правила“ трябва да се придаде качествена стойност.
- 65 Наистина, както изтъква генералният адвокат в точка 91 от своето заключение, Наредбата от 14 април 2016 г. съдържа известен брой забрани по-специално в член 15. Задача на запитващата юрисдикция е обаче да провери дали тези забрани важат само за проекти, които не се нуждаят от разрешение.
- 66 Ако запитващата юрисдикция стигне до извода, че случаят е такъв, характеристиките и нормативните свойства на наредба като тази от 14 април 2016 г. не биха определяли рамка за бъдещото издаване на разрешения за осъществяване на други проекти.



- 67 Така, доколкото подобен акт не би отговарял на припомнените в точки 61—64 от настоящото решение условия, той не би представлявал план или програма, за който/която трябва да се направи оценка на неговите/нейните последици върху околната среда по смисъла на член 3, параграф 2 и на член 3, параграф 4 от Директивата за ОПОС.
- 68 Подобно съображение не противоречи на напътствията, изведени от решение от 17 юни 2010 г., *Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:355), в което Съдът постановява, че програма за действие, приета съгласно член 5, параграф 1 от Директивата за нитратите, по принцип представлява план или програма, за който/която съгласно член 3 от Директивата за ОПОС е необходима оценка на неговите/нейните последици върху околната среда.
- 69 Всъщност при обстоятелствата, които са имали ръководеща роля при произнасянето на това решение, от цялостния анализ следва, от една страна, че специфичният характер на разглежданите програми за действие се състои в това, че те представляват глобален и последователен подход, който се изразява в конкретно и координирано планиране. От друга страна, що се отнася до съдържанието на посочените програми за действие, по-специално от член 5 от Директивата за нитратите следва, че тези програми съдържат конкретни и задължителни мерки (вж. в този смисъл решение 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 48).
- 70 Освен това следва да се подчертае, както прави генералният адвокат в точки 76 и 77 от своето заключение, че акт като разглежданата наредба от 14 април 2016 г. се вписва общо в йерархичната система от мерки, която го предшества, така че не е изключено той да представлява изменение на план или програма и на това основание също да трябва да бъде задължително предшестван от екологична оценка.
- 71 В това отношение Съдът многократно е постановявал, че понятието „планове и програми“ включва не само тяхното изготвяне, но и тяхното изменение, и така има за цел да гарантира извършването на екологична оценка на изискванията, които е възможно да имат съществени последици върху околната среда (решение от 8 май 2019 г., „*Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus*“ и др., C-305/18, EU:C:2019:384, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 72 Важно е обаче да се избегне положение, при което един и същ план е обект на няколко екологични оценки, включващи всички изисквания на тази директива (вж. в този смисъл решение от 10 септември 2015 г., *Dimos Kropias Attikis*, C-473/14, EU:C:2015:582, т. 55).
- 73 За тази цел и при условие че оценката на последиците от плановете и програмите е била предварително направена, акт, който се включва в йерархичната система от актове, които от своя страна са били обект на оценка на техните последици върху околната среда и по отношение на които разумно може да се приеме, че интересите, които тази директива има за цел да защитава, са били взети предвид в достатъчна степен, е изключен от понятието „планове и програми“ (вж. в този смисъл решение от 22 март 2012 г., *Inter-Environnement Bruxelles и др.*, C-567/10, EU:C:2012:159, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 74 Предвид всички изложени по-горе съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че член 3, параграфи 2 и 4 от Директивата за ОПОС трябва да се тълкува в смисъл, че освен ако не следва друго от проверките, които запитващата юрисдикция трябва да извърши, наредба като разглежданата в главното производство, с която държава членка определя СЗЗ и установява цели за опазване, както и някои превантивни мерки, не се намира сред „плановете и програмите“, за които е задължителна оценка на последиците върху околната среда.

## По съдебните разноси

<sup>75</sup> 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 разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

**Член 3, параграфи 2 и 4 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 освен ако не следва друго от проверките, които запитващата юрисдикция трябва да извърши, наредба като разглежданата в главното производство, с която държава членка определя специална защитена зона (СЗЗ) и установява цели за опазване, както и някои превантивни мерки, не се намира сред „планове и програмите“, за които е задължителна оценка на последиците върху околната среда.**

Подписи