Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

22 март 2012 година*

„Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Понятие за планове или програми, които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби — Приложимост на тази директива към процедура за пълна или частична отмяна на устройствен план“

По дело C-567/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour constitutionnelle (Белгия) с акт от 25 ноември 2010 г., постъпил в Съда на 3 декември 2010 г., в рамките на производство по дело

Inter-Environnement Bruxelles ASBL,

Pétitions-Patrimoine ASBL,

Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL

срещу

Région de Bruxelles-Capitale,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot, председател на състав, г-жа A. Prechal, г-н L. Bay Larsen, г-жа C. Toader (докладчик) и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,

секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 октомври 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL и Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL, от адв. J. Sambon,

* Език на производството: френски.

— за белгийското правителство, от г-н T. Materne, в качеството на представител, подпомаган от адв. J. Sautois,

— за чешкото правителство, от г-н M. Smolek и г-н D. Hadroušek, в качеството на представители,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа H. Walker, в качеството на представител,

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

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 ноември 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL и Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL, сдружения с нестопанска цел по белгийското право, от една страна, и Région de Bruxelles-Capitale [регион Брюксел-столица], от друга, с предмет искане за отмяна на някои разпоредби от Постановлението от 14 май 2009 г. за изменение на Постановлението от 13 май 2004 г. за утвърждаване на Code bruxellois de l'aménagement du territoire (Кодекс за устройство на територията на Брюксел) (*Moniteur belge* от 27 май 2009 г., стр. 38913, наричано по-нататък „постановлението от 2009 г.“).

Правна уредба

Право на Съюза

Директива 2001/42

3 Целите на Директива 2001/42 произтичат по-специално от член 1 от нея, съгласно който:

„Целта на [тази] 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 Директива 2001/42 по следния начин:

„За целите на [тази] 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“.

5 Член 3 от Директива 2001/42, който определя нейното приложно поле, гласи:

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

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

а) които се изготвят за 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) които, с оглед вероятните последици върху [обектите], са били определени, че изискват оценка в съответствие с членове 6 или 7 от Директива 92/43/ЕИО.

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

[…]“.

6 Съгласно член 5, параграф 1 от Директива 2001/42:

„Когато се изисква екологична оценка по силата на член 3, параграф 1, изготвя се екологичен доклад, в който се идентифицират, описват и оценяват вероятните значителни последици върху околната среда от изпълнението на плана или програмата, разумните алтернативи, отчитайки целите и географския обхват на плана или програмата. Информацията, която следва да бъде предоставена за тази цел, се посочва в приложение I“.

7 Приложение I към тази директива посочва „Информация[та], упомената в член 5, параграф 1“ с цел изготвяне на екологичния доклад и гласи следното:

„Информацията, която трябва да бъде предоставена съгласно член 5, параграф 1, по силата на член 5, параграфи 2 и 3, е следната:

[…]

б) релевантните аспекти на текущото състояние на околната среда и вероятната му еволюция без изпълнението на плана или програмата;

[…]“.

Национално право

8 Член 13 от Code bruxellois de l'aménagement du territoire, изменен с постановлението от 2009 г. (наричан по-нататък „CoBAT“), който посочва различните категории планове, предвидени за Région de Bruxelles-Capitale, гласи:

„Развитието на регион […] се планира и устройството на територията му се определя със следните планове:

1. регионалния план за развитие;

2. регионалния устройствен план;

3. общинските планове за развитие;

4. подробния устройствен план [наричан по-нататък „ПУП“]“.

9 Що се отнася до приемането на ПУП, член 40 от CoBAT гласи:

„Всяка община, която е част от региона, приема, по своя инициатива или в предвидения за нея от правителството срок, [ПУП]“.

10 Що се отнася до отмяната на тези планове, член 58 от CoBAT предвижда следното:

„По своя инициатива или въз основа на отправено искане в съответствие с разпоредбите на член 51 общинският съвет може да реши да отмени [ПУП] за цялата територия или за част от нея.

При условията, определени в член 54, и с мотивирана заповед правителството може да вземе решение за пълна или частична отмяна на [ПУП].

В този случай то приканва общинския съвет да действа съгласно настоящия раздел и определя сроковете, в които общинският съвет трябва да представи за одобряване решението за отмяна на [ПУП], за провеждане на обществеността обсъждане и за предаване на пълната документация за одобряване на решението за отмяна съгласно член 61.

В случай че общинският съвет отхвърли искането на правителството или не спази определените му срокове, правителството може да замести общинския съвет, за да отмени [ПУП], в съответствие с предвидената в настоящия раздел процедура“.

11 Освен това член 59 от CoBAT гласи:

„Общинският съвет приема проекторешение за отмяна на [ПУП] заедно с план на посочената част от територията в случай на частична отмяна и заедно с доклад, който обосновава отмяната на [ПУП] вместо изменението му, и го подлага на обществено обсъждане. В случаите, предвидени в член 58, последна алинея, посоченият доклад се изготвя от правителството.

Обществеността обсъждане се оповестява както чрез разгласяване на поканата за обсъждане, така и с обнародване на обявление в *Moniteur belge* и поне в три вестника на френски език и в три вестника на нидерландски език, разпространявани в региона, съгласно определените от правителството условия и ред.

Обществеността обсъждане продължава тридесет дни. Постъпилите в този срок писмени възражения и забележки се изпращат до Съвета на кмета и помощник-кметовете и се прилагат към протокола за приключване на обществеността обсъждане. В петнадесетдневен срок след изтичане на срока за обществеността обсъждане протоколът се съставя от Съвета на кмета и помощник-кметовете“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

12 Както е видно от преюдициалното запитване, в жалбата си за отмяна на някои разпоредби от постановлението от 2009 г. жалбоподателите в главното производство изтъкват пред Cour Constitutionnelle [Конституционния съд] едно-единствено правно основание, изведено от несъвместимостта на членове 58 и 59 от CoBAT с Директива 2001/42, доколкото те не предвиждат изготвянето на екологичен доклад за пълната или частична отмяна на ПУП.

13 Що се отнася до процедурата по отмяна, жалбоподателите в главното производство поддържат пред националната юрисдикция, че за да се запази полезното действие на Директива 2001/42, последната трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага и по отношение на отмяната на тези планове, макар член 2, буква а) от нея да се отнася формално само до приемането и изменението на устройствени планове. В настоящия случай отмяната на ПУП щяла да промени контекста, в който се издават разрешенията за градоустройствено планиране, и можела да измени рамката на издаваните разрешения за бъдещи проекти.

14 Освен това жалбоподателите в главното производство посочват, че „планове и програми“ по смисъла на член 2, буква а) от посочената директива най-общо са предвидените в националните законови или подзаконови разпоредби, а не само плановете и програмите, които трябва да бъдат задължително приети по силата на тези разпоредби. Те считат, че не би било в съответствие с целта на Директива 2001/42 и с нейното полезно действие от приложното ѝ поле да се изключи акт за отмяна, до чието приемане се е стигнало, макар то да има само незадължителен характер.

15 От друга страна, според Région de Bruxelles-Capitale, след като даден устройствен план бъде отменен, той повече не определя като такъв правната рамка, в която може да се извършва издаването на разрешение за осъществяване на проектите за съответната територия.

По-специално, вследствие на неговата отмяна, ПУП вече не можел да бъде квалифициран като план, изготвен за сектора на градското и териториалното планиране по смисъла на Директива 2001/42. Освен това съгласно член 2, буква а) от тази директива тя не била приложима към актовете за отмяна, които по принцип не са задължителни.

16 Запитващата юрисдикция констатира, че разпоредбите, свързани с процедурата за изготвяне на ПУП, които предвиждат обществено обсъждане, консултирането на различни администрации и органи, както и по принцип изготвянето на екологичен доклад, не се прилагат за процедурите за отмяна на същите тези планове.

17 Като посочва, че член 2, буква а) от Директива 2001/42 не се отнася за отмяната на планове, посочената юрисдикция подчертава, че от член 3, параграф 2, буква а) от същата директива все пак следва, че екологична оценка трябва да се извършва не само за националните актове, които определят правилата за устройство на територията, но и за актовете, които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти. Следователно тази процедура трябвало да се приложи и за акт на правителството на Région de Bruxelles-Capitale, който е част от поредица устройствени планове, ако цели единствено отмяната на планове.

18 Освен това запитващата юрисдикция посочва, че от подготвителните работи във връзка с Директива 2001/42 следва, че член 2, буква а), второ тире от нея предвижда Директивата да се прилага единствено за плановете и програмите, които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби. В настоящия случай член 40 от CoBAT изглежда изисквал за всяка община от Région de Bruxelles-Capitale да се приеме ПУП. В това отношение обаче било налице разминаване на становищата на страните в главното производство. Освен това запитващата юрисдикция подчертава, че в някои случаи общинският орган може да откаже изготвянето на ПУП.

19 Така, предвид посочените различия в тълкуването на Директива 2001/42, Конституционният съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли определението за „планове и програми“, съдържащо се в член 2, буква а) от Директива 2001/42 […], 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 [ПУП], уредена в членове 58—63 от [CoBAT]?

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] [ПУП]?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

20 Предварително следва да се отбележи, че както е видно от член 1 от Директива 2001/42, основната цел на тази директива е за плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се извършва екологична оценка по време на изготвянето и преди приемането им (Решение от 17 юни 2010 г. по дело Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 и C-110/09, Сборник, стр. I-5611, точка 32).

21 Когато изисква такава екологична оценка, Директива 2001/42 установява минималните правила за изготвянето на екологичния доклад, за провеждането на консултациите, отчитането на резултатите от екологичната оценка и предоставянето на информация относно приетото вследствие на оценката решение (Решение по дело Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie, посочено по-горе, точка 33).

22 Член 2 от Директива 2001/42, формулиращ използваните от нея определения, предвижда, че тя се прилага за плановете и програмите, които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби и които подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно равнище с оглед на приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, както и всяко тяхно изменение.

23 Запитващата юрисдикция иска от Съда да даде тълкуване на член 2, буква а) от посочената директива както относно понятието за отменящ акт (първи въпрос), така и относно понятието за планове и програми, „които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби“ (втори въпрос).

По втория въпрос

24 С втория си въпрос, който следва да се разгледа на първо място, тъй като се отнася до самото понятие за планове и програми, запитващата юрисдикция пита Съда дали условието, съдържащо се в член 2, буква а) от Директива 2001/42, че предвидените в тази разпоредба планове и програми са тези, които „се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби“, трябва да се тълкува в смисъл, че трябва да се прилага за планове и за програми като разглежданите в главното производство устройствени планове, които са предвидени в националното законодателство, но чието приемане от компетентния орган не е задължително.

25 Според жалбоподателите в главното производство обикновено буквално тълкуване на тази разпоредба, изключващо от приложното поле на Директива 2001/42 плановете и програмите, които са само предвидени от законови, подзаконови или административни разпоредби, съдържа двойна опасност — от една страна, за устройствените планове, които обикновено имат сериозни последици за съответната територия, да не бъде приложена процедурата по оценяване, и от друга страна, да не се осигури еднакво прилагане на посочената директива в различните правни системи на държавите членки, като се имат предвид съществуващите различия при формулирането на националните правила в тази област.

26 От друга страна, белгийското и чешкото правителство, както и правителството на Обединеното кралство считат, че не само от текста на член 2, буква а) от Директива 2001/42, но и от подготвителните работи във връзка с последната следва, че законодателят на Съюза не е искал въведената от тази директива процедура по оценяване на последиците върху околната среда да се прилага за административните и законовите актове, които не са задължителни по силата на правни норми.

27 Европейската комисия счита, че щом даден орган има правно задължение за изготвяне или за приемане на план или програма, критерият за „изискване“ по смисъла на посочения член 2, буква а) е изпълнен. Такъв a priori бил случаят с плановете, които трябвало да се приемат от Région de Bruxelles-Capitale.

28 Следва да се констатира, че не може да се приеме тълкуване, което води до изключване от приложното поле на Директива 2001/42 на всички планове и програми, и по-специално на свързаните с устройството на територията, чието приемане в различните национални правни системи се урежда от правни норми, единствено с довода че не във всички случаи приемането има задължителен характер.

29 Всъщност изложеното от посочените правителства тълкуване на член 2, буква а) от Директива 2001/42 би довело до сериозно ограничаване на обхвата на въведената с тази директива проверка на екологичните последици от плановете и програмите, свързани с устройството на територията на държавите членки.

30 Следователно, ограничавайки значително приложното поле на Директива 2001/42, такова тълкуване на член 2, буква а) от нея би засегнало частично полезното действие на тази директива, предвид целта ѝ да гарантира високо равнище на защита на околната среда (вж. в този смисъл Решение от 22 септември 2011 г. по дело Valčiukienė и др., C-295/10, Сборник, стр. I-8819, точка 42). Ето защо това тълкуване би противоречало на целта на посочената директива за въвеждане на процедура за проверка по отношение на актовете, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда и които определят критериите и условията за устройство на територията и обикновено се отнасят до множество проекти, чието осъществяване зависи от спазването на правилата и процедурите, предвидени в същите тези актове.

31 Следователно планове и програми, чието приемане се урежда от национални законови или подзаконови разпоредби, определящи компетентните за тяхното приемане органи, както и процедурата за изготвянето им, трябва да се разглеждат като планове и програми, „които се изискват“ по смисъла и за прилагането на Директива 2001/42 и за които следователно се извършва оценка на последиците им върху околната среда при определените от нея условия.

32 От гореизложеното следва, че на втория въпрос трябва да се отговори, че понятието за планове и програми, „които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби“, съдържащо се в член 2, буква а) от Директива 2001/42, трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася и за подробните устройствени планове като предвидения в разглежданата в главното производство национална правна уредба.

По първия въпрос

33 С първия си въпрос Конституционният съд пита дали за пълната или частична отмяна на план или програма, който попада в обхвата на Директива 2001/42, трябва да се изисква екологична оценка по смисъла на член 3 от същата директива.

34 Жалбоподателите в главното производство, както и Комисията подчертават, че отмяната на устройствен план поражда материалноправни последици, поради което трябва да се счита за изменение на посочения план, попадащо в приложното поле на Директива 2001/42.

35 От друга страна, белгийското и чешкото правителство считат, че посочената директива не се прилага за отмяна на план, тъй като, първо, тя се прилага само за актовете за изменение, и второ, отмяната не налага никакво определяне на правната рамка, в която попадат предвидените за реализация устройствени проекти. Правителството на Обединеното кралство споделя това становище единствено що се отнася до актовете за пълна отмяна.

36 В това отношение, на първо място, трябва да се констатира, както прави запитващата юрисдикция, че Директива 2001/42 не посочва изрично актовете за отмяна, а само актовете за изменение на планове и програми.

37 Като се има предвид обаче целта на Директива 2001/42 за гарантиране на високо равнище на защита на околната среда, разпоредбите, които очертават приложното поле на тази директива, и по-специално разпоредбите, съдържащи определенията на предвидените от нея актове, трябва да се тълкуват разширително.

38 В това отношение не е изключено пълната или частична отмяна на план или програма да има съществени последици върху околната среда, тъй като може да съдържа изменение на предвиденото планиране за съответните територии.

39 Така акт за отмяна може да доведе до съществени последици върху околната среда, защото — както посочват, от една страна, Комисията, и от друга страна, генералният адвокат в точки 40 и 41 от заключението си — такъв акт непременно съдържа изменение на релевантната правна уредба и поради това променя екологичните последици, които евентуално са били оценени съгласно процедурата, предвидена в Директива 2001/42.

40 В това отношение следва да се напомни, че когато пристъпват към изготвяне на екологичен доклад по смисъла на член 5, параграф 1 от тази директива, държавите членки трябва да вземат предвид по-специално информацията относно „релевантните аспекти на текущото състояние на околната среда и вероятната му еволюция без изпълнението на плана или програмата“ по смисъла на буква б) от приложение I към същата директива. Поради това, доколкото отмяната на план или програма може да измени състоянието на околната среда, анализирано при приемането на акта, който трябва да бъде отменен, тази отмяна трябва да бъде взета предвид с цел проверка на възможните ѝ по-късни последици върху околната среда.

41 Следователно, предвид характеристиките и последиците от актовете за отмяна на посочения план или програма, да се приеме, че тези актове са изключени от приложното поле на Директива 2001/42, би било в противоречие с целите, преследвани от законодателя на Съюза, и това частично би засегнало нейното полезно действие.

42 От друга страна, трябва да се подчертае, че по принцип това не се отнася за случаите, при които отменяният акт е част от йерархична структура от актове за устройство на територията, щом тези актове предвиждат достатъчно ясни устройствени правила, самите актове са били предмет на оценяване във връзка с последиците им върху околната среда и е разумно да се счита, че в това отношение интересите, които Директива 2001/42 цели да защити, са били взети предвид в достатъчна степен.

43 От гореизложените съображения следва, че на първия въпрос следва да се отговори, че член 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че процедура за пълна или частична отмяна на устройствен план като предвидената в членове 58—63 от CoBAT по принцип попада в приложното поле на посочената директива, поради което за тази процедура се прилагат правилата относно оценката на последиците върху околната среда, предвидени в същата директива.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Понятието за планове и програми, „които се изискват от законови, подзаконови или административни разпоредби“, съдържащо се в член 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно

оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася и за подробните устройствени планове като предвидения в разглежданата в главното производство национална правна уредба.

2) **Член 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че процедура за пълна или частична отмяна на устройствен план като предвидената в членове 58—63 от Code bruxellois de l'aménagement du territoire, изменен с Постановлението от 14 май 2009 г., по принцип попада в приложното поле на посочената директива, поради което за тази процедура се прилагат правилата относно оценката на последиците върху околната среда, предвидени в същата директива.**

Подписи