



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

22 февруари 2022 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Член 2, буква а) — Понятие за планове и програми — Член 3, параграф 2, буква а) — Актове, изготвени за някои сектори и определящи рамката за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92/ЕС — Член 3, параграф 4 — Актове, определящи рамката за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проекти — Наредба за опазване на ландшафта, приета от местен орган“

По дело C-300/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) с акт от 4 май 2020 г., постъпил в Съда на 7 юли 2020 г., в рамките на производство по дело

Bund Naturschutz in Bayern eV

срещу

Landkreis Rosenheim,

при участието на:

Landesanwaltschaft Bayern,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, А. Prechal, К. Jürimäe, С. Lycourgos, Е. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis и J. Passer (докладчик), председатели на състави, М. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra и L. S. Rossi, съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: D. Dittert, началник на отдел,

* Език на производството: немски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 юни 2021 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Bund Naturschutz in Bayern eV, от F. Heß, Rechtsanwältin,
- за Landkreis Rosenheim, от Q. Zallinger, в качеството на представител,
- за Landesanstalt für Umwelt und Lebensqualität Bayern, от M. Egner, J. Vogel и M. Höfler, в качеството на представители,
- за германското правителство, първоначално от J. Möller, D. Klebs и S. Heimerl, а впоследствие от J. Möller и D. Klebs, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vlácil и L. Dvořáková, в качеството на представители,
- за Ирландия, от M. Browne, J. Quaney, M. Lane и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от S. Kingston, SC, и A. Carroll, BL,
- за Европейската комисия, от C. Hermes и M. Noll-Ehlers, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 септември 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграф 2, буква а) и параграф 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 (ОВ L 197, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Bund Naturschutz in Bayern eV (наричано по-нататък „Bund Naturschutz“) и Landkreis Rosenheim (Окръг Розенхайм, Германия) по повод законосъобразността на наредба за защитена местност.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Член 1 от Директива 2001/42 е озаглавен „Цели“ и 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“.

4 Член 2 от същата директива предвижда:

„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,

[...]“.

5 Съгласно член 3, параграфи 1—4 от посочената директива, 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, 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 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, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174)], 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)].

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“.

- 6 Приложение II към Директива 2001/42, в което се изброяват „[к]ритериите, за определяне на вероятното значение на последиците, упоменати в член 3, параграф 5“, посочва в точка 1 сред тези критерии „[х]арактеристиките на плановете и програмите“, отчитайки по-специално в първо тире от тази точка „степената, в която планът или програмата създават рамка за проекти и други дейности или по отношение на местоположението, естеството, обема, операционните условия или разпределението на ресурсите“.
- 7 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), в сила от 17 февруари 2012 г., отменя и заменя Директива 85/337.
- 8 Съгласно член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92 за нейните цели „проект“ означава „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“, както и „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми“.
- 9 Съгласно член 14, втора алинея от Директива 2011/92 „[п]озоваванията на [Директива 85/337] се считат за позовавания на [Директива 2011/92]“.

Германското право

BNatSchG

- 10 Член 20, параграф 2 от Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Закон за защита на природата и опазване на ландшафта) от 29 юли 2009 г. (BGBl. 2009 I, стр. 2542) в редакцията му, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „BNatSchG“), предвижда:

„Части от природата и ландшафта могат да бъдат защитени

[...]

4. съгласно член 26, като защитени местности,

[...]“.

- 11 Член 26 от BNatSchG е озаглавен „Защитени местности“ и предвижда:

„(1) Защитените местности са зони, определени с акт със задължителна правна сила, в които е необходима специална защита на природата и ландшафта:

1. с оглед запазването, развитието и/или възстановяването на ефективността и функционирането на екосистемата или на способността за обновяване и устойчивото използване на природните ресурси, включително защитата на биотопите и местообитанията на някои видове от дивата фауна и флора;

2. поради разнообразието, спецификата и красотата или особената културно-историческа значимост на ландшафта; или

3. поради особеното му значение за дейностите за отдих и развлечение.

(2) В защитените местности са забранени всички действия, които променят техния характер или противоречат на специалната цел за тяхната защита, в съответствие по-специално с член 5, параграф 1 и съгласно по-подробните разпоредби“.

BayNatSchG

- 12 Член 12, параграф 1 от Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (Закон на Бавария за защита на природата, опазване на ландшафта и отдиха сред природата) от 23 февруари 2011 г. (GVBl., стр. 82) в редакцията, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „BayNatSchG“), предвижда:

„Защитата на части от природата и ландшафта съгласно член 20, параграф 2, точки 1, 2, 4, 6 и 7 от BNatSchG се осъществява чрез подзаконови нормативни актове, освен ако в настоящия закон е предвидено друго. [...]“.

- 13 Съгласно член 51, параграф 1 от BayNatSchG:

„Компетентни са:

[...]

3. Landkreise [окръзите] и общините за приемането на наредби за защитените местности по член 26 от BNatSchG,

[...]“.

Наредбата за Inntal Süd

- 14 Съгласно член 1 от Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ (Наредба на Окръг Розенхайм за защитената местност „Inntal Süd“) от 10 април 2013 г. (наричана по-нататък „Наредбата за Inntal Süd“), озаглавен „Обект на закрила“:

„Ландшафтът на изток и на запад от река Ин между държавната граница с Австрия в община Киферсфелден и границата на град Розенхайм се закриля като защитена местност под наименованието „Inntal Süd“.

Защитено е течението на река Ин, включително речният басейн и заливните равнини към него“.

15 Член 3 от Наредбата за Inntal Süd е озаглавен „Цел на защитата“ и гласи:

„Целта на защитената местност Inntal Süd е:

1. осигуряване на ефективността на екосистемата; по-специално, запазване, благоприятстване и възстановяване на крайречните гори и езера, както и на условията на живот на приспособените към тях типични видове от фауната и флората и техните биоценози;
2. опазване на разнообразието, характерните особености и красотата на естествения ландшафт; по-специално укрепване на характера му на речен ландшафт и опазване на земеделския и културен ландшафт;
3. опазване и оптимизиране на водния режим, за да се благоприятства и непрекъснатостта на река Ин и нейните притоци, както и задържането на повърхностни води;
4. опазване и запазване за общността на ландшафтните елементи от съществено значение за дейностите за отдих и развлечение, при същевременно зачитане във възможно най-голяма степен на природата и ландшафта, и управление на свързаното с отдиха движение по пътищата“.

16 Съгласно член 4 от тази наредба, озаглавен „Забрани“:

„В защитената местност са забранени всички действия, които променят нейния характер или противоречат на целта за нейната защита (член 3)“.

17 Член 5 от същата наредба е озаглавен „Задължение за издаване на разрешение“ и предвижда:

„(1) Разрешение от Landratsamt Rosenheim [административна служба Розенхайм], в качеството на нисшестоящ орган за защита на природата (член 43, параграф 2, точка 3 от BayNatSchG), е необходимо да се издаде на всеки, който възнамерява да извършва в защитена местност дейности по:

1. изграждане, преобразуване или промяна на предназначението на всякакви строителни съоръжения [член 2, параграф 1 от Bayerische Bauordnung (Наредба за строителството на провинция Бавария)] дори когато не се изисква разрешение съгласно законодателството в областта на строителството; към тази категория спадат по-специално:

- a) сгради, например жилищни сгради, селскостопански или горски постройки, вили, бараки за лодки, за къпещи се или за инструменти, търговски обекти [...];
- b) ограждения и други прегради;
- c) кейове и строежи по бреговата ивица;

d) промени в земната повърхност в резултат на изкопни и насипни работи, по-специално подготовка и експлоатация на нови кариери, кариери за добив на баластра, пясък или глина и други сондажни дейности, както и депа за строителни отпадъци. Посоченото не се прилага за насипи или изкопи с площ до 500 m² и височина или дълбочина до 0,3 m с цел подобряване на почвата на участъци, които вече се използват за земеделски цели;

2. доколкото не става въпрос за съоръжения по смисъла на точка 1,

a) поставяне на билбордове и табели с надписи, включително рекламни съоръжения, с площ над 0,5 m², доколкото не са обозначения на жилищни и търговски обекти в жилищни или търговски сгради;

b) надземно и подземно полагане на проводници, кабели или тръби и поставяне на стълбове;

c) строителство или съществено изменение на улици, пътища и пространства, по-специално къмпинги, спортни игрища, игрални площадки и зони за къпане или сходни съоръжения;

d) монтиране на павилиони или монтиране, поставяне и експлоатация на търговски обекти и вендинг машини;

3. придвижване с всякакви моторни превозни средства извън предвидените за обществено ползване улици, пътища и пространства, или паркиране на такива места; [...]

4. добив на вода от повърхността над разрешеното за общо ползване или на подпочвени води, изменение на водоеми, техните брегове или легла, входящия или изходящия воден поток или на нивото на подземните води, създаване на нови водоеми или изграждане на дренажни съоръжения;

5. отводняване, пресушаване или разрушаване по всякакъв друг начин или нанасяне на значителни вреди на биотопи с особена екологична стойност по смисъла на член 30 от BNatSchG и на член 23 от BayNatSchG, по-специално тресавища, заливни площи, тръстикови масиви, мочурливи ливади, влажни ливади, богати на острица и дзука, ливади с молиния, изворни местности, мочурливи гори, гори в местности с подпочвени води, блатисти и крайречни гори, както и естествени или полуестествени територии с течащи или застояли вътрешни води, включително техните брегове и съответната естествена или полуестествена крайречна растителност, и естествени или полуестествени зони на колматация, крайречни езера и периодично наводнявани зони; [...]

6. разораване, наторяване или залесяване на ливади за добив на постелъчен материал, превръщането им в ливади за неколkokратно ежегодно окосяване или ползването им за пасища;

7. преследване, улавяне или убиване на диви животни или унищожаване на местата им за размножаване, обитаване или гнездене;

8. изсичане, събаряне или отстраняване по всякакъв друг начин в открити пространства и извън горите на отделни дървета, плетове, живи огради или полски горички или храсти, които характеризират ландшафта; [...]

9. цялостно или частично изсичане на гори, първоначално залесяване или прочистване при тези условия на площ над 0,5 хектара, преобразуване на широколистни, смесени или крайречни гори в гори с предимно иглолистни дървета или създаване на специализирани стопанства (например разсадници);

10. унищожаване или съществено изменение по бреговете на водоемите на крайречна растителност, тръстикови масиви или туфи от острица или засаждания с водни растения, навлизане в тръстикови масиви или масиви от водни растения и използване на химически средства за отстраняване или контрол на тръстиковите масиви или за почистване на напоителни канали; [...]

11. депониране на отпадъци, строителни материали и други предмети — доколкото за тях вече не се прилагат разпоредбите в областта на отпадъците — на места освен разрешените, макар да не се цели насипване по смисъла на правната уредба в областта на строителството;

12. лагериране или паркиране на каравани (включително сгъваеми ремаркета) или мобилни домове извън разрешените места или допускане на подобни действия;

13. излитане или кацане на летателни апарати по смисъла на Luftverkehrsgesetz [Закон за авиацията] извън разрешените места за излитане и кацане.

(2) Без да се засягат други нормативни разпоредби, разрешение се дава, когато предвидената мярка не води до някоя от изброените в параграф 4 последици или когато такива последици могат да бъдат компенсирани посредством допълнителни разпоредби.

[...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 18 На 10 април 2013 г. администрацията на Окръг Розенхайм приема Наредбата за Inntal Süd, без да извърши предварително екологична оценка в съответствие с член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 или поне проучване с цел да се определи дали тази наредба може да има съществени последици върху околната среда съгласно член 3, параграф 4 от същата директива.
- 19 С Наредбата е определена като защитена местност площ от около 4021 хектара, което е приблизително с 650 хектара по-малко от площта, определена от отменените от нея изцяло или частично предходни наредби от 1952 г. и 1977 г.
- 20 Bund Naturschutz, което е природозащитно сдружение, участвало в процедурата по изготвяне на Наредбата за Inntal Süd, я оспорва пред Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария, Германия), но жалбата е отхвърлена като недопустима.
- 21 По ревизионната жалба срещу решението на първата инстанция следва да се произнесе Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия).

- 22 Според запитващата юрисдикция жалбата би била допустима само ако по силата на Директива 2001/42 администрацията на Окръг Розенхайм е имала задължение преди приемането на Наредбата за Inntal Süd да извърши екологична оценка в съответствие с член 3, параграф 2, буква а) от тази директива или поне проучване с цел да се определи дали Наредбата може да има съществени последици върху околната среда съгласно член 3, параграф 4 от същата директива. В подобна хипотеза жалбата би следвало да се уважи по същество.
- 23 В дадения контекст запитващата юрисдикция счита, че Наредбата за Inntal Süd представлява план или програма по смисъла на член 2, буква а) от Директива 2001/42.
- 24 За нея обаче възниква въпросът, първо, дали Наредбата трябва да се разглежда като рамка за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проекти по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата. Според запитващата юрисдикция, макар Наредбата да предвижда общи забрани и задължения за издаване на разрешение за голям брой проекти и видове ползване, тя не съдържа специфични разпоредби относно разрешаването на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92, а е насочена преди всичко към тяхното предотвратяване или поне към тяхното съобразяване с целта да се защити природата. В този смисъл трябвало да се установи дали, за да попадне даден план или програма в приложното поле на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42, е необходимо те да бъдат ориентирани към или да са свързани с тези проекти, или е достатъчно планът или програмата, по-специално поради обхвата на тяхното приложно поле, да попадат също, макар и случайно, в посочените проекти, без последните да бъдат възприемани в това им качество, нито тяхното разрешаване да е изрично регламентирано.
- 25 Второ, запитващата юрисдикция иска да установи дали „изготвянето“ на план или програма по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 предполага насоченост към някой от споменатите в тази разпоредба сектори, или е достатъчно съответният план или програма да имат конкретно въздействие върху някои от тези сектори, като земеделие, горско стопанство или земеползване, дори когато са изготвени за сектор, непопадащ в приложното поле на тази разпоредба, каквито в разглеждания случай са защитата на природата и опазването на ландшафта.
- 26 Накрая, трето, ако се приеме, че съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 администрацията на Окръг Розенхайм не е била задължена да направи екологична оценка при приемането на Наредбата за Inntal Süd, запитващата юрисдикция иска да установи дали за приложимостта на член 3, параграф 4 от същата директива е необходимо да има и конкретна връзка между плана или програмата, от една страна, и проектите, от друга страна. При положителен отговор следвало да се изясни доколко конкретна трябва да бъде тази връзка.
- 27 При тези условия Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли член 3, параграф 2, буква а) от Директива [2001/42] да се тълкува в смисъл, че се определя рамка за даване на съгласие за бъдещото развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директива [2011/92], още когато за защитата на природата и ландшафта наредба предвижда общи забрани с възможност за освобождаване и задължения за издаване на разрешение, които нямат специфична връзка с проекти от приложенията към Директива [2011/92]?

- 2) Трябва ли член 3, параграф 2, буква а) от Директива [2001/42] да се тълкува в смисъл, че планове и проекти са изготвени за секторите селско и горско стопанство, земеползване и т.н., когато целта им е да определят референтна рамка именно за един или няколко от тези сектори? Или за защитата на природата и ландшафта е достатъчно да се установят общи забрани и задължения за издаване на разрешение, които следва да се проверяват в рамките на производство по предоставяне на разрешение за голям брой проекти и видове ползване и които могат да имат косвени („рефлексни“) последици върху един или няколко от тези сектори?
- 3) Трябва ли член 3, параграф 4 от Директива [2001/42] да се тълкува в смисъл, че се определя рамка за даване на съгласие за бъдещо развитие на проекти, когато приета за защита на природата и ландшафта наредба установява общи забрани и задължения за разрешение за голям брой абстрактно описани проекти и дейности в защитената зона, но без да посочва или предвижда конкретни проекти при приемането на Наредбата и следователно без да има специфична връзка с конкретни проекти?“.
- 28 На основание член 16, трета алинея от Статута на Съда на Европейския съюз германското правителство е поискало Съдът да заседава в голям състав.

По искането за възобновяване на устната фаза на производството

- 29 На 13 октомври 2021 г., след представянето на заключението на генералния адвокат, Bund Naturschutz подава в секретариата на Съда искане за възобновяване на устната фаза на производството на основание член 83 от Процедурния правилник на Съда.
- 30 В подкрепа на своето искане Bund Naturschutz посочва по същество, че в заключението на генералния адвокат е посочен нов елемент, а именно настъпилото след съдебното заседание за изслушване на устните състезания изменение в германското законодателство — обстоятелство, което било от значение за отговора, който Съдът трябва да даде на преюдициалното запитване, по-специално що се отнася до въпроса дали следва да се ограничи действието във времето на бъдещото съдебно решение. Във връзка с това Bund Naturschutz се позовава по-специално на точки 120, 122, 129, 130 и 132 от посоченото заключение.
- 31 По силата на член 83 от своя процедурен правилник Съдът може във всеки момент, след изслушване на генералния адвокат, да възобнови устната фаза на производството, по-специално когато счита, че делото не е напълно изяснено, когато след закриване на тази фаза някоя от страните посочи нов факт от решаващо значение за решението на Съда или когато делото трябва да се реши въз основа на довод, който не е бил обсъден от страните или заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз.
- 32 В настоящия случай обаче, след като изслуша генералния адвокат, Съдът намира, че след писмената фаза на производството и проведеното пред него съдебно заседание разполага с всички необходими данни, за да се произнесе, а посочените от Bund Naturschutz нови обстоятелства не са от решаващо значение за решението на Съда. Освен това той отбелязва, че настоящото дело не трябва да се реши въз основа на доводи, които не са били обсъждани между заинтересованите субекти. При тези условия устната фаза на производството не следва да бъде възобновявана.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

- 33 С поставените въпроси запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали национална мярка като Наредбата за Inntal Süd, която има за цел да защити природата и ландшафта, за което предвижда общи забрани и задължения за издаване на разрешение, е сред плановите и програмите по член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42, предполагащи осъществяването на екологична оценка или поне е сред тези по член 3, параграф 4 от същата директива, за които държавите членки следва да определят дали биха имали съществени последици за околната среда.
- 34 Все пак предпоставката, на която се основават преюдициалните въпроси, а именно че подобна наредба представлява план или програма по смисъла на член 2, буква а) от Директива 2001/42, се оспорва както от администрацията на Окръг Розенхайм, така и от Landesanstalt für Umwelt und Naturschutz Bayern (прокуратурата на провинция Бавария, Германия), която е встъпила в главното производство страна.
- 35 Във връзка с това член 2, буква а) от Директива 2001/42 определя „планове[те] и програми[те]“ по смисъла на Директивата като планове и програми, които отговарят на две кумулативни условия, а именно, от една страна, да подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво или да се изготвят от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството (първо условие) и от друга страна, да се изискват от закони, подзакони или административни разпоредби (второ условие) (вж. в този смисъл решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), C-24/19, EU:C:2020:503, т. 33).
- 36 В случая първото условие е изпълнено, тъй като според посоченото от запитващата юрисдикция Наредбата за Inntal Süd е приета от администрацията на Окръг Розенхайм, която е местен орган.
- 37 Що се отнася до второто условие, от постоянната практика на Съда следва, че планове и програми, чието приемане се урежда от национални закони или подзакони разпоредби, определящи компетентните за тяхното приемане органи, както и процедурата за тяхното изготвяне, трябва да се разглеждат като планове и програми, „които се изискват“ по смисъла и за прилагането на Директива 2001/42 (решения от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-567/10, EU:C:2012:159, т. 31, от 7 юни 2018 г., Thybaut и др., C-160/17, EU:C:2018:401, т. 43 и от 12 юни 2019 г., Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, т. 34). Така с оглед на целта на тази разпоредба, която е да се гарантира високо равнище на защита на околната среда, и за да се запази полезното ѝ действие, трябва да се счита, че даден план или програма „се изисква“, когато в националното право съществува специално правно основание, позволяващо на компетентните органи да я приемат дори ако това приемане не е задължително (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-671/16, EU:C:2018:403, т. 38—40).
- 38 Макар прокуратурата на провинция Бавария да оспорва основателността на тази съдебна практика, следва да се отбележи, че тя е потвърдена от Съда в решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 36—52), след

цялостно анализиране на понятията в различните езикови редакции на член 2, буква а) от Директива 2001/42, контекста, произхода на тази разпоредба, целите на Директивата и международните ангажименти на Съюза.

- 39 В случая от предоставената на Съда преписка е видно, че Наредбата за Inntal Süd е приета на основание член 20, параграф 2, точка 4 и член 26 от BNatSchG във връзка с член 12, параграф 1, първо изречение и член 51, параграф 1, точка 3 от BayNatSchG. Следователно второто условие по член 2, буква а), второ тире от Директива 2001/42 изглежда също изпълнено.
- 40 Окръг Розенхайм и прокуратурата на провинция Бавария обаче изтъкват, че при всички случаи дадена наредба, каквато е Наредбата за Inntal Süd, не представлява „план“ или „програма“, тъй като общите и абстрактни разпоредби, съдържащи общи предписания за неопределен брой случаи, не могат да попаднат в приложното поле на Директива 2001/42.
- 41 В това отношение следва обаче да се припомни, че общият характер на разглежданите актове не е пречка тези актове да бъдат квалифицирани като „планове и програми“ по смисъла на член 2, буква а) от тази директива. Всъщност, макар съгласно текста на тази разпоредба понятието „планове и програми“ да може да обхваща нормативни актове, приети по законов, подзаконов или административен ред, Директивата не съдържа именно специфични разпоредби относно политики или общи правила, които да налагат разграничаването им спрямо плановете и програмите по смисъла на тази директива. Обстоятелството, че даден национален акт се отличава с известна абстрактност и има за цел преустройство на дадена географска зона, е белег за нейното планирано или програмно измерение и не е пречка за включването му в понятието „планове и програми“ (решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), C-24/19, EU:C:2020:503, т. 61 и цитираната съдебна практика).

По първия и втория въпрос

- 42 С първия и втория въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че национална мярка, която има за цел защитата на природата и ландшафта и предвижда за тази цел общи забрани и задължения за издаване на разрешение, попада в приложното поле на тази разпоредба.
- 43 В самото начало следва да се припомни, от една страна, че съгласно член 1 от Директива 2001/42 тя има за цел 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 тази директива се извършва екологична оценка на определени планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.
- 44 От друга страна, предвид целта на Директива 2001/42 да се гарантира такова високо равнище на защита на околната среда, разпоредбите, които очертават нейното приложно поле, и по-специално разпоредбите, съдържащи определенията на предвидените от нея актове, трябва да се тълкуват разширително (решение от 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 36 и цитираната съдебна практика).

- 45 Освен това Съдът се е произнасял многократно, 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 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 71 и цитираната съдебна практика).
- 46 Във връзка с това съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2001/42 екологична оценка трябва да се осъществява за предвидените в член 3, параграфи 2—4 от същата директива планове и програми, които могат да имат съществени последици върху околната среда.
- 47 По силата на член 3, параграф 2, буква а) от същата директива такава екологична оценка трябва да се извършва систематично за всички планове и програми, които отговарят на две кумулативни условия, а именно да се изготвят за секторите, посочени в тази разпоредба (първо условие), и да определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92 (второ условие).

По първото условие, предвидено в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42

- 48 Съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42, за да попаднат в обхвата на тази разпоредба, плановете и програмите трябва да се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване.
- 49 Що се отнася до изискването плановете и програмите да „се изготвят за“ изброените в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 сектори, Съдът вече е постановил, че това изискване е изпълнено, когато съответните план или програма „се отнасят до“ или „уреждат“ някой от тези сектори (вж. в този смисъл решения от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др., C-290/15, EU:C:2016:816, т. 44 и от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), C-24/19, EU:C:2020:503, т. 66).
- 50 В това отношение следва по-специално да се отбележи, че приложимостта на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 както към „териториално[то] планиране“, така и към „земеползване[то]“ ясно показва, че секторът на „градско и териториално планиране или земеползване“ не се свежда до земеползването, разбирано в тесен смисъл, а именно парцелиране на територията на зони и определянето на допустимите в тези зони дейности, но този сектор по необходимост има по-широк обхват (решения от 7 юни 2018 г., Thybaut и др., C-160/17, EU:C:2018:401, т. 48 и от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-671/16, EU:C:2018:403, т. 43).
- 51 Освен това фактът, че основната цел на даден план или програма е опазването на околната среда, включително опазването на ландшафта, не изключва възможността той да „се отнася“ или да „урежда“ един от секторите, изброени в член 3, параграф 2, буква а) от посочената директива, и по-специално сектора на териториалното планиране или земеползването (вж. в този смисъл решение от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, т. 20—46).

- 52 Също така самата същност на плановете и програмите, изготвени с оглед на опазването на околната среда, и по-специално на мерките с общо приложение, които, както Наредбата за Inntal Süd, преследват такава цел, по принцип е именно да се уредят човешките дейности със съществени последици върху околната среда, а именно дейностите в секторите, изброени в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 (вж. например решения от 17 юни 2010 г., *Terre wallonne* и *Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:355 и от 28 февруари 2012 г., *Inter-Environnement Wallonie* и *Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103).
- 53 В случая, както по същество подчертава генералният адвокат в точки 65—67 от своето заключение, Наредбата за Inntal Süd съдържа правила, отнасящи се по-специално до селското стопанство (член 5, параграф 1, точка 6), до горското стопанство (член 5, параграф 1, точки 8 и 9), до транспорта (член 5, параграф 1, точки 3 и 13), до водното регулиране (член 5, параграф 1, точка 4), както и до градското и териториалното планиране или земеползването (член 5, параграф 1, точки 1 и 2).
- 54 По този начин поставеното в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 първо условие изглежда изпълнено, което обаче следва да се провери от запитващата юрисдикция.

По второто условие, предвидено в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42

- 55 Съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 поставеното в тази разпоредба второ условие е изпълнено, когато, от една страна, съответните плановете или програми определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите и от друга страна, тези проекти са сред изброените в приложения I и II към Директива 2011/92.
- 56 На първо място, що се отнася до въпроса дали наредба като Наредбата за Inntal Süd се отнася до проекти, изброени в приложения I или II към Директива 2011/92, следва да се отбележи, че понятието за проект, както е определено в член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92, не може да се разглежда като обхващащо някои дейности, за които тази наредба изисква разрешение, каквито са например дейностите „поставяне [...] на търговски обекти“ (член 5, параграф 1, точка 2, буква d), „преследване, улавяне или убиване на диви животни“ (член 5, параграф 1, точка 7) или „излитане или кацане на летателни апарати“ (член 5, параграф 1, точка 13). Всъщност съгласно практиката на Съда на понятието „проект“ съответстват работи или намеса, променящи физическото състояние на обекта (решение от 9 септември 2020 г., *Friends of the Irish Environment*, C-254/19, EU:C:2020:680, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 57 Макар член 4 от Наредбата за Inntal Süd да забранява в защитената местност „всички действия, които променят нейния характер или противоречат на целта за нейната защита“, член 5, параграф 1 от Наредбата предвижда разрешение да се получава включително за строителството или същественото изменение на улици, пътища и пространства, по-специално къмпинги, спортни игрища, игрални площадки и зони за къпане или сходни съоръжения (т. 2, буква с), за изменението на водоеми, техните брегове или легла, входящия или изходящия воден поток или на нивото на подземните води, създаването на нови водоеми или изграждането на дренажни съоръжения (т. 4), както и за цялостното или частично изсичане на гори, първоначалното залесяване или прочистването на площ над 0,5 хектара (т. 9).

- 58 Подобни дейности обаче могат да са част от проекти, попадащи в приложения I и II към Директива 2011/92, и по-конкретно в точка 7, букви b) и c) от приложение I, както и в точка 1, букви c) и d), точка 10, букви e) и f) и точка 12, буква d) от приложение II.
- 59 Освен това посочените в член 5, параграф 1 от Наредбата за Inntal Süd дейности по изграждане, изменение или промяна в употребата на строежи от всякакъв вид биха могли да са част от няколко от проектите, изброени както в приложение I, така и в приложение II към Директива 2011/92.
- 60 На второ място, що се отнася до въпроса дали наредба като Наредбата за Inntal Süd определя рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, следва да се припомни, че понятието „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 осъществяването на един или повече проекти, които могат да имат значително отражение върху околната среда (решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), C-24/19, EU:C:2020:503, т. 67 и цитираната съдебна практика).
- 61 Целта на подобно тълкуване е да се гарантира извършването на екологична оценка на изискванията, които могат да имат съществени последици върху околната среда (решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), C-24/19, EU:C:2020:503, т. 68 и цитираната съдебна практика).
- 62 Следователно изискването в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 съответният план или програма да определя рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92, трябва да се счита за изпълнено, когато този план или програма установява значителен набор от критерии и подробни правила за разрешаването и изпълнението на един или няколко от тези проекти, по-специално по отношение на местоположението, естеството, големината и условията на функциониране на проектите или разпределението на свързаните с тях средства.
- 63 Посоченото изискване обаче не е изпълнено при план или програма, които, макар да се отнасят до проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92, не предвиждат такива критерии или подробни правила.
- 64 В случая изглежда, че член 5, параграф 1 от Наредбата за Inntal Süd предвижда да се изисква разрешение за определен брой дейности и проекти в очертаната в член 1 от нея защитена местност, включително за проекти от естеството на изброените в приложения I и II към Директива 2011/92.
- 65 За някои от тези проекти все пак тази разпоредба определя размера, отвъд който за тяхното изпълнение е необходимо предварително разрешение. Дори в такива случаи обаче разпоредбата не предвижда критерии или подробни правила за разрешаването и изпълнението на посочените проекти.

- 66 Що се отнася до член 5, параграф 2 от Наредбата за Inntal Süd, от самия му текст следва, че той обвързва издаването на разрешение, „без да се засягат други нормативни разпоредби“, само с едно общо условие, а именно „предвидената мярка [да] не води до някоя от изброените в параграф 4 последици или [...] такива последици [да] могат да бъдат компенсирани посредством допълнителни разпоредби“.
- 67 В това отношение следва да се добави, от една страна, че безспорно забраната в член 4 от Наредбата за Inntal Süd на „всички действия, които променят характер[а на защитената местност] или противоречат на целта за [...] защита [по член 3 от същата наредба]“, съответства по същество на вече установеното в член 26, параграф 2 от BNatSchG.
- 68 От друга страна, е безспорно, че член 3 от Наредбата за Inntal Süd формулира най-общо целта за защита, без да предвижда критерии или подробни правила, от спазването на които да зависи разрешението за осъществяване на различните проекти по член 5, параграф 1 от тази наредба.
- 69 Следователно, макар действително приемането на Наредбата за Inntal Süd да би могло да повлияе до известна степен за местонахождението на проектите, като ги затрудни в рамките на определената в член 1 защитна местност и обратно, като ги улесни извън нея, включително когато става дума за терени, обхванати от защитната местност преди приемането на наредбата, то изглежда, че тази наредба не установява значителен набор от критерии и подробни правила за разрешаването и изпълнението на един или повече от проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92, което все пак следва да се провери от запитващата юрисдикция.
- 70 С оглед на гореизложеното на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че национална мярка, която цели опазване на природата и ландшафта и предвижда за тази цел общи забрани и задължения за издаване на разрешение, без да предвижда достатъчно подробни правила относно съдържанието, изготвянето и изпълнението на проектите, посочени в приложения I и II към Директива 2011/92, не попада в приложното поле на тази разпоредба.

По третия въпрос

- 71 С третия въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 3, параграф 4 от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че национална мярка, която има за цел да защити природата и ландшафта и предвижда за тази цел общи забрани и задължения за издаване на разрешение, попада в приложното поле на тази разпоредба.
- 72 Съгласно разпоредбата държавите членки посочват дали други планове и програми освен предвидените в член 3, параграф 2 от Директива 2001/42, които определят рамката за [бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на] проекти, е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.
- 73 Следователно задължението по член 3, параграф 4 от Директива 2001/42 зависи от условие, което съответства на второто условие в член 3, параграф 2, буква а) от същата директива, а именно съответният план или програма да определя рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите (вж. в този смисъл решение от 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 60).

- 74 Така с оглед на съображенията относно това условие, изложени в точки 60—69 от настоящото решение, на третия въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 4 от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че национална мярка, която цели да защити природата и ландшафта и за тази цел въвежда общи забрани, както и задължения за издаване на разрешение, без да предвижда достатъчно подробни правила относно съдържанието, изготвянето и изпълнението на проекти, не попада в приложното поле на тази разпоредба.

По съдебните разноски

- 75 С оглед на обстоятелството, че за страните в 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 (голям състав) реши:

- 1) **Член 3, параграф 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 в обхвата на тази разпоредба не попада национална мярка, която цели опазване на природата и ландшафта и въвежда за тази цел общи забрани и задължения за издаване на разрешение, без да предвижда достатъчно подробни правила относно съдържанието, изготвянето и изпълнението на проекти, посочени в приложения I и II към 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.**
- 2) **Член 3, параграф 4 от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че национална мярка, която цели опазване на природата и ландшафта и въвежда за тази цел общи забрани и задължения за издаване на разрешение без да предвижда достатъчно подробни правила относно съдържанието, изготвянето и изпълнението на проекти, не попада в приложното поле на тази разпоредба.**

Подписи