



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

21 декември 2016 година *

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Член 3, параграф 3 — Планове и програми, за които задължително се извършва екологична оценка само когато държавите членки установят, че те могат да имат съществени последици върху околната среда — Валидност с оглед на Договора за функционирането на ЕС и Хартата на основните права на Европейския съюз — Понятие за използване на „малки площи на местно ниво“ — Национална правна уредба, в която се взема предвид размерът на засегнатите площи“

По дело C-444/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Регионален административен съд за Венето, Италия) с акт от 16 юли 2015 г., постъпил в Съда на 17 август 2015 г., в рамките на производство по дело

Associazione Italia Nostra Onlus

срещу

Comune di Venezia,

Ministero per i beni e le attività culturali,

Regione Veneto,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero della Difesa — Capitaneria di Porto di Venezia,

Agenzia del Demanio,

в присъствието на:

Società Ca' Roman Srl,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (докладчик) и D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

* * Език на производството: италиански.

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Associazione Italia Nostra Onlus, от F. Mantovan, P. Mantovan и P. Piva, avvocati,
- за Comune di Venezia, от A. Iannotta, M. Ballarin и N. Ongaro, avvocati,
- за Società Ca' Roman Srl, от G. Zago, avvocato,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Grasso, avvocato dello Stato,
- за Европейския парламент, от A. Tamás и Menegatti, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от M. Simm и S. Barbagallo, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от L. Pignataro и C. Hermes, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 септември 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до валидността на член 3, параграф 3 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) и до тълкуването на член 3, параграфи 2 и 3 от тази директива.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Associazione Italia Nostra Onlus (Италия) и Comune di Venezia (Община Венеция, Италия), Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Министерство на културното наследство и културната дейност, Италия), Regione Veneto (Регион Венето, Италия), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Министерство на инфраструктурата и транспорта, Италия), Ministero della Difesa — Capitaneria di Porto di Venezia (Министерство на отбраната — Пристанищна администрация Венеция, Италия) и Agenzia del Demanio (Агенция за държавни имоти, Италия) по повод задължението за извършване на екологична оценка по силата на Директива 2001/42 във връзка с проект за строителни дейности, чието реализиране е предвидено на разположен във Венецианската лагуна (Италия) остров.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 92/43/ЕИО

- 3 В член 1, букви к) и л) 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, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“), се съдържат следните определения:

„к) *територия от значение за Общността* означава територия в биогеографския регион или региони, към които принадлежи, която допринася в значителна степен за съхраняването или за възстановяването в благоприятно състояние на запазване на естественото местообитание съгласно приложение I или на вид съгласно приложение II, а също може да допринесе в значителна степен за свързването на посочената в член 3 мрежа „Натура 2000“ и/или за биологичното разнообразие на съответния биогеографски район или райони.

[...]

л) *специална защитена зона* означава територия от значение за Общността, определена от държавите членки чрез законова или административна разпоредба и/или договор, в която се провеждат мероприятията, необходими за опазване или възстановяване на благоприятно състояние на запазване на естествените местообитания и/или популации на видовете, за които тя е определена“.

- 4 Съгласно член 2 от тази директива:

„1. Настоящата директива има за цел да допринесе за осигуряване биологичното разнообразие чрез запазване на естествените местообитания, както и на дивата фауна и флора върху европейската територия на държавите членки, за които е валиден Договорът.

2. Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, имат за цел да запазят или възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността.

3. Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености“.

- 5 Член 3, параграф 1 от посочената директива гласи:

„Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа, състояща се от територии, обхващащи естествените местообитания от приложение I, както и местообитанията на видовете от приложение II, дава възможност за запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.

Мрежата „Натура 2000“ обхваща също така специални защитени зони, класифицирани от държавите членки в изпълнение на Директива 79/409/ЕИО [на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, 1979 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77)]“.

6 В член 6 от Директивата за местообитанията се предвижда следното:

„1. Държавите членки определят необходимите консервационни мерки, които при необходимост включват подходящи планове за управление, специално разработени за териториите или включени в други развойни планове, и подходящи мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II, срещащи се в тези райони.

2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.

3. 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 съхраняването 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 територията и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

4. Ако даден план или проект трябва да бъде осъществен въпреки негативната оценка на въздействието върху територията поради наложителни причини от по-важен обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, и поради липсата на алтернативно решение, държавата членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000“. Държавата членка информира Комисията за приетите от нея компенсаторни мерки.

Ако в съответната област има приоритетен природен тип местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени, са свързаните със здравето на човека или обществената безопасност, с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение или други наложителни причини от приоритетен обществен интерес съгласно становището на Комисията“.

7 Член 7 от тази директива гласи:

„Задълженията съгласно член 6, параграфи 2, 3 и 4 от настоящата директива заменят задълженията, произтичащи от член 4, параграф 4, първо изречение от Директива [79/409], по отношение на областите, класифицирани съгласно член 4, параграф 1 или признати за такива съгласно член 4, параграф 2 от нея, от датата на влизане в сила на настоящата директива или от датата на класифициране или признаване от страна на държава членка съгласно Директива [79/409], в случай че последната дата е по-късна“.

Директива 2001/42

8 В съображения 9 и 10 от Директива 2001/42 се посочва следното:

„(9) Настоящата директива е от процедурно естество и нейните изисквания следва или да бъдат интегрирани в съществуващите процедури в държавите членки, или да бъдат инкорпорирани в процедури, специално създадени за целта. С оглед избягване

дублирането на оценката, държавите членки следва да имат предвид, където е подходящо, факта, че оценките ще се извършват на различни равнища на йерархия от планове и програми.

(10) Всички планове и програми, които се изготвят за няколко сектора, и които определят рамка за бъдещо съгласие за осъществяване на проекти, вписани в приложения I и II към Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 г. 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), изменена с Директива 97/11/ЕО на Съвета от 3 март 1997 г. (ОВ L 73, 1997 г., стр. 5)], както и всички планове и програми, които са определени, че изискват оценка по силата на Директива[та за местообитанията] има вероятност да причинят съществени последици върху околната среда и по правило следва да подлежат на системна екологична оценка. Когато те определят използването на малки пространства на местно ниво или представляват незначителни изменения на гореупоменатите планове или програми, те следва да бъдат оценявани само когато държавите членки определят, че има вероятност да причинят съществени последици върху околната среда“.

9 В член 1 от Директива 2001/42, озаглавен „Цели“, се посочва следното:

„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“.

10 В член 2, букви а) и б) от тази директива се съдържат следните определения:

„За целите на настоящата директива:

а) „планове и програми“ означава планове и програми, включително тези съфинансирани от Европейската общност, както и всяко тяхно изменение:

— които подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво, или които се изготвят от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, и

— които се изискват от закони, подзакони или административни разпоредби;

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

11 Член 3 от посочената директива е озаглавен „Обхват“ и в него се предвижда следното:

„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:

- a) които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, [управлението на водите,] далекосъобщенията, туризма, градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директива [85/337], или
- б) които, с оглед вероятните последици върху местата, са били определени, че изискват оценка в съответствие с членове 6 или 7 от Директива[та за местообитанията].

3. Плановите и програмите, предвидени в параграф 2, които определят използването на малки площи на местно ниво, както и незначителните изменения на плановите 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 даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

5. Държавите членки определят дали плановите 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 плановите и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се обхващат от настоящата директива.

[...]“.

12 Член 4 от Директива 2001/42 е озаглавен „Общи задължения“ и гласи следното:

„1. Екологичната оценка, предвидена в член 3, се извършва по време на подготовката на даден план или програма и преди приемането им или внасянето в законодателна процедура.

2. Изискванията на настоящата директива или се интегрират в съществуващите процедури в държавите членки за приемането на планове и програми, или се инкорпорират в процедурите, установени за спазването на настоящата директива.

3. Когато планове и програми съставляват част от йерархия, с оглед избягване на дублирането на оценката, държавите членки отчитат факта, че оценката се извършва в съответствие с настоящата директива, на различни нива от йерархията. За целта, *inter alia*, на избягване на дублирането на оценката, държавите членки прилагат член 5, параграфи 2 и 3“.

13 Член 5 от тази директива е озаглавен „Екологичен доклад“ и параграфи 1 и 2 от него гласят:

„1. 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.

2. Екологичният доклад, изготвян по силата на параграф 1, включва информацията, която може разумно да се изисква, отчитайки текущите знания и методи на оценка, съдържанието и равнището на подробности в плана или програмата, етапа в процеса на вземане на решение и степента, в която определени въпроси се оценяват по-подходящо на различни нива в този процес с оглед избягване дублиране на оценката“.

- 14 В приложение II към Директива 2001/42 са изброени критерии за определяне на вероятното значение на последиците, упоменати в член 3, параграф 5 от тази директива.

Италианското право

- 15 Директива 2001/42 е транспонирана в италианския правен ред с Decreto legislativo № 152 — Norme in materia ambientale (Законодателен декрет № 152 относно нормативната уредба в областта на околната среда) от 3 април 2006 г. (редовна притурка към GURI № 88 от 14 април 2006 г.).

- 16 Член 6 от този декрет, в действащата му редакция към момента на настъпване на фактите в главното производство, гласи:

„1. Стратегическата екологична оценка се отнася за плановете и програмите, които могат да имат съществени последици върху околната среда и културното наследство.

2. Без да се засягат разпоредбите на параграф 3, оценка се извършва за всички плановете и програми:

- a) които се изготвят за оценката и управлението на качеството на околния въздух, за селското стопанство, горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, управлението на водите, далекосъобщенията, туризма, градското и териториалното планиране или земеползването и с които се определя рамката за одобряване, разрешаване, определяне на местоположението или реализиране на проектите, изброени в приложения II, III и IV от настоящия декрет;
- b) за които — предвид отражението, което могат да имат върху целите за опазване на териториите, определени като специални защитени зони с цел опазване на дивите птици, и териториите, класифицирани като територии от значение за Общността с цел опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — се счита, че е необходимо да се извърши оценка на въздействието по смисъла на член 5 от Декрет № 357 на президента на Републиката от 8 септември 1997 г. и последващите му изменения.

3. За посочените в параграф 2 плановете и програми, с които се определя използването на малки площи на местно ниво, и за незначителните изменения на посочените в параграф 2 плановете и програми екологична оценка е необходима само ако компетентният орган счита, че те имат съществени последици върху околната среда, в съответствие с разпоредбите на член 12 [...].

3bis. В съответствие с разпоредбите на член 12 компетентният орган преценява дали различните от посочените в параграф 2 плановете и програми, с които се определя рамката за бъдещото разрешаване на реализирането на проекти, могат да имат съществени последици върху околната среда.

[...]“.

Фактите в главното производство и преюдициалните въпроси

- 17 Във Венецианската лагуна, в крайната южна част на остров Pellestrina, се намира остров, наречен Са' Roman, който е част от Comune di Venezia. Предвид важното значение на природната му среда, биотопът на Са' Roman по-специално е включен в мрежата „Натура 2000“.
- 18 Този биотоп съставлява най-южната част на територията от значение за Общността (наричана по-нататък „ТЗО“) и на специалната защитена зона (наричана по-нататък „СЗЗ“), вписани под наименованието „Венециански бряг: крайбрежен биотоп“ (код IT 3250023), и е съседен на ТЗО и СЗЗ, вписани под наименованието „Венецианска лагуна“ (код IT 3250046), и на ТЗО, вписана под наименованието „Венецианска среднодолна лагуна“ (код IT 3250030). Запитващата юрисдикция посочва, че на Са' Roman има съседна на тези ТЗО и СЗЗ площ, където се намират изоставени понастоящем сгради.
- 19 Приложимата правна уредба в областта на градоустройството на територията на Comune di Venezia позволява извършването на обновителни работи чрез разрушаване и повторно изграждане на загубили стойност сгради, чието предназначение ще бъде променено след изготвянето на план за изпълнение, в който се определя градоустройствената организация на инфраструктурите и архитектурата на мястото.
- 20 Società Ca' Roman изготвя такъв план за изпълнение за посочените в точка 18 от настоящото решение изоставени сгради. Това дружество предвижда да изгради на мястото, на което те се намират, 84 жилища, разпределени в 42 постройки и групирани в пет групи сгради, върху обща площ от 29 195 m².
- 21 С решение от 31 май 2012 г. общинският съвет на Comune di Venezia одобрява въпросния план, за който в приложение на Директивата за местообитанията е извършена оценка на въздействието върху околната среда. Тази оценка е благоприятна, макар към плана да са отправени множество предписания във връзка със защитата на засегнатите ТЗО и СЗЗ.
- 22 За него обаче не е извършвана екологична оценка по смисъла на Директива 2001/42. Всъщност в становище от 4 юни 2013 г. компетентната регионална комисия приема, че въпросният план е свързан само с използването на малки площи на местно ниво и че за плановете относно такива площи не е необходима екологична оценка, когато нямат съществени последици за околната среда.
- 23 С решение от 2 октомври 2014 г., прието в рамките на правомощията на общинския съвет, commissario straordinario (специален комисар) на Comune di Venezia, след като проверява дали се налага извършването на екологична оценка по Директива 2001/42, одобрява въпросния план, без да нанася никакви изменения спрямо одобрения преди това вариант.
- 24 Associazione Italia Nostra Onlus — чиято цел е да подпомага опазването и валоризирането на италианското историческо, художествено и културно наследство — подава жалба до Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Регионален административен съд за Венето, Италия) срещу посоченото решение за одобряване, както и срещу други актове, като по същество оспорва именно валидността на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 с оглед на правото на Съюза.
- 25 Според запитващата юрисдикция, с оглед на член 191 ДФЕС и член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) тази разпоредба е невалидна, тъй като в нея се предвижда, че за плановете и програмите, за които се изисква оценка на въздействието върху околната среда по силата на членове 6 и 7 от Директивата за местообитанията, не се изисква задължително извършването на екологична оценка въз основа на Директива 2001/42.

- 26 Всъщност, за разлика от задължителната и системна екологична оценка, обикновената проверка за това дали е налице задължение за извършване на такава екологична оценка за план или програма давала възможност на националните администрации да заобиколят целите за защита на околната среда, преследвани с Директивата за местообитанията и с Директива 2001/42.
- 27 Освен това с член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 се нарушавал „принципа на разумността“, като се има предвид неподходящият и недостатъчен характер на установеното с тази разпоредба равнище на защита с оглед на преследваните с Директивата за местообитанията цели и тъй като се използва чисто количественият критерий за размера на площта, засегната от плановете или програмите, попадащи в приложното поле на посочената разпоредба.
- 28 В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че предвид характеристиките им, включените в мрежата „Натура 2000“ територии са чувствителни и към най-малките промени, породени от нежелателна намеса във фауната, флората, почвата и водите. Ето защо отражението на промените, извършвани в тези територии — които евентуално съществуват именно с цел защита на редки или изчезващи видове — нямало връзка с размера на площта, засегната от план или програма. Това отражение било свързано само с качествени аспекти, като например естество, местоположение на намесата или пък уместност или неуместност на предвижданите необратими съществени промени.
- 29 Запитващата юрисдикция се позовава на практиката на Съда, съгласно която държава членка, установяваща критерии и/или прагове, като отчита само размерите на проектите, без да взема предвид и тяхното естество и местоположение, би превишила свободата на преценка, с която разполага (вж., що се отнася до Директива 85/337, решения от 21 септември 1999 г., Комисия/Ирландия, C-392/96, EU:C:1999:431, т. 64—67 и от 16 март 2006 г., Комисия/Испания, C-332/04, непубликувано, EU:C:2006:180, т. 76—81).
- 30 Ето защо не било оправдано въз основа на чисто количествен критерий, какъвто е използването на „малки площи на местно ниво“ по смисъла на член 3, параграф 3 от тази директива, от задължителна и системна екологична оценка да бъдат освобождавани плановете и програмите, за които се отнася Директива 2001/42.
- 31 Запитващата юрисдикция добавя, че ако Съдът приеме, че тази разпоредба не е невалидна с оглед на Договора за функционирането на ЕС и Хартата, би възникнал въпросът дали въпросното понятие „малки площи на местно ниво“ може да бъде определено в национална правна уредба единствено с количествени характеристики, какъвто е случаят в Италия.
- 32 Всъщност италианският законодател пропуснал да даде определение на израза „малки площи на местно ниво“ и в националната съдебна практика за ориентири били взети по-специално следните елементи: при проекти за развитие на градски зони, нови или чрез разширяване — проектите, които засягат площи до 40 хектара, а за проекти за възстановяване или за развитие на градски зони в рамките на съществуващи градски зони — проектите, които засягат площи до 10 хектара. Тези чисто количествени елементи съставлявали твърде високи прагове и това било проблематично с оглед на Директива 2001/42.
- 33 При това положение Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Регионален административен съд за Венето) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Валиден ли е член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 в частта, отнасяща се и до хипотезата по параграф 2, буква б) от същия член, с оглед на разпоредбите в областта на околната среда от Договора за функционирането на Европейския съюз и Хартата на основните права, доколкото изключва системното прилагане на стратегическа екологична оценка по

отношение на планове и програми, за които е счетено, че непременно трябва да бъдат подложени на оценка на въздействието по смисъла на членове 6 и 7 от Директивата за местообитанията?

- 2) Трябва ли член 3, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/42 във връзка със съображение 10 от същата директива, в което се предвижда, че „всички планове и програми, които са определени, че изискват оценка по силата на Директива[та за местообитанията] има вероятност да причинят съществени последици върху околната среда и по правило следва да подлежат на системна екологична оценка“, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба като националната правна уредба, в която, за да се определи понятието „малки площи на местно ниво“, предвидено в член 3, параграф 3 от Директива 2001/42/ЕО, се посочват единствено количествени данни?
- 3) Трябва ли член 3, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/42 във връзка със съображение 10 от същата директива, в което се предвижда, че „всички планове и програми, които са определени, че изискват оценка по силата на Директива[та за местообитанията] има вероятност да причинят съществени последици върху околната среда и по правило следва да подлежат на системна екологична оценка“, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба като националната правна уредба, която изключва автоматичното и задължително прилагане на процедурата за стратегическа екологична оценка по отношение на всички проекти за развитие на градски зони — както нови, така и такива за разширяване на градски зони — които засягат площи до 40 хектара или проекти за възстановяване или за развитие на градски зони в рамките на съществуващи градски зони, които проекти засягат площи до 10 хектара, дори ако с оглед на вероятните последици върху местата вече е било счетено, че за проектите непременно трябва да се извърши оценка на въздействието в съответствие с членове 6 и 7 от Директивата за местообитанията?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта на преюдициалното запитване

- 34 Comune di Venezia и Società Ca' Roman твърдят, че преюдициалното запитване е недопустимо.
- 35 Според тях площите, засегнати от разглеждания в главното производство план, се намират извън посочените в точка 18 от настоящото решение ТЗО и С33. Поради това по отношение на тези площи оценка на въздействието върху околната среда по силата на членове 6 и 7 от Директивата за местообитанията не се изисквала, в резултат на което екологична оценка по Директива 2001/42 не била необходима, тъй като условията, предвидени в член 3, параграф 2, буква б) от последната директива, не са изпълнени. При това положение евентуалните отговори на поставените от запитващата юрисдикция въпроси щели да бъдат ирелевантни за разрешаването на спора в главното производство.
- 36 В това отношение следва да се припомни, че въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактичката рамка, които той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактичката и правна страна, за да бъде полезен с

отговора на поставените му въпроси (вж. по-специално решения от 13 март 2001 г., *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, т. 39 и от 21 септември 2016 г., *Radgen*, C-478/15, EU:C:2016:705, т. 27).

- 37 В разглеждания случай, както посочва генералният адвокат в точка 22 от заключението си, не е изключено за разглеждания в главното производство план — дори ако засяга пряко само площи, намиращи се извън посочените в точка 18 от настоящото решение ТЗО или С33 — да е необходима оценка на въздействието върху околната среда по силата на членове 6 и 7 от Директивата за местообитанията. Всъщност, в зависимост от обстоятелствата, план или програма относно площ, намираща се извън ТЗО и/или С33, може все пак да засегне последните.
- 38 Видно от акта за преюдициално запитване, в този случай според запитващата юрисдикция разглежданият в главното производство план се отнася за площ, която е съседна на посочените в точка 18 от настоящото решение ТЗО и С33, и приема това за установено, а Съдът не е длъжен да го проверява.
- 39 При това положение не е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на Директива 2001/42 няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство.

По първия въпрос

- 40 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 е валиден с оглед на разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС и Хартата.
- 41 Най-напред трябва да се отбележи, че в основата на Директива 2001/42 стои член 175, параграф 1 ЕО относно действията, които Европейският съюз трябва да предприеме в областта на околната среда, за достигне целите, посочени в член 174 ЕО.
- 42 В параграф 2 от член 191 ДФЕС — който съответства на член 174 ЕО, а преди това по същество на член 130 R от Договора за ЕО — се посочва, че политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на „високо равнище на защита“, като взема предвид различното състояние на регионите в рамките на Съюза. В същия смисъл в член 3, параграф 3 ДЕС се предвижда, че Съюзът работи именно за постигане на „високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда“.
- 43 Съгласно практиката на Съда член 191, параграф 1 ДФЕС допуска приемането на мерки, които се отнасят само до определени аспекти на околната среда, доколкото тези мерки допринасят за запазването и за защитата на околната среда, както и за подобряването на нейното качество (вж. решения от 21 септември 2016 г., *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, т. 45 и от 14 юли 1998 г., *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, т. 43).
- 44 Макар да е безспорно, че член 191, параграф 2 ДФЕС изисква политиката на Съюза в областта на околната среда да цели високо равнище на защита, за да бъде съвместимо с посочената разпоредба, такова равнище на защита не трябва непременно да бъде най-високото от техническа гледна точка. Всъщност член 193 ДФЕС позволява на държавите членки да запазят съществуващите или да въведат по-строги предпазни мерки (вж. решения от 14 юли 1998 г., *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, т. 49 и от 14 юли 1998 г., *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, т. 47).
- 45 Трябва съответно да се провери дали в светлината на тази съдебна практика член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 е валиден с оглед на член 191 ДФЕС.

- 46 В това отношение трябва да се направи уточнението, че поради необходимостта от претегляне на някои от посочените в член 191 ДФЕС цели и принципи, а както и поради сложността при прилагането на критериите, съдебният контрол по необходимост трябва да се ограничи до въпроса дали при приемането на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз са допуснали явна грешка в преценката (вж. в този смисъл решения от 14 юли 1998 г., *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, т. 37, от 14 юли 1998 г., *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, т. 35 и от 15 декември 2005 г., *Гърция/Комисия*, C-86/03, EU:C:2005:769, т. 88).
- 47 Що се отнася до Директива 2001/42, трябва да се припомни, че съгласно член 1 от нея целта ѝ е да предостави високо равнище на защита на околната среда и да допринесе за включването на екологични съображения при подготовката и приемането на планове и програми с оглед насърчаване на устойчиво развитие, като се предвиди, че в съответствие със същата директива за определени планове и програми, които могат да имат съществени последици върху околната среда, се извършва екологична оценка.
- 48 От член 3, параграф 2, буква б) от посочената директива следва, че без да се засягат разпоредбите на параграф 3 от същия член, екологична оценка се извършва за всички планове и програми, за които с оглед на вероятните им последици върху местата се изисква оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с членове 6 и 7 от Директивата за местообитанията.
- 49 Що се отнася до член 3, параграф 3 от Директива 2001/42, в него се посочва, че за плановете и програмите, с които се определя използването на малки площи на местно ниво, и за незначителните изменения на плановете и програмите задължително се изисква екологична оценка само когато държавите членки установят, че те могат да имат съществени последици върху околната среда.
- 50 От тази разпоредба, разглеждана във връзка със съображение 10 от Директива 2001/42, следва, че за плановете и програмите, с които се определя използването на малки площи на местно ниво, компетентните органи на съответната държава членка трябва да извършат предварителен анализ с цел да проверят дали даден план или дадена програма може да има съществени последици върху околната среда, и че след това тези органи задължително трябва да подложат този план или тази програма на екологична оценка в съответствие с посочената директива, ако стигнат до заключението, че планът или програмата може да има такива последици върху околната среда.
- 51 Съгласно член 3, параграф 5 от Директива 2001/42 определянето на плановете или програмите, които могат да имат съществени последици върху околната среда и за които поради това трябва да се извърши екологична оценка по силата на тази директива, се извършва като всеки случай се разглежда поотделно или като се определят видове планове или програми или като се комбинират тези два подхода. За тази цел държавите членки при всички положения трябва да вземат предвид релевантните критерии, посочени в приложение II към тази директива, така че плановете и програмите, които могат да имат съществени последици върху околната среда, да попаднат в обхвата на същата директива.
- 52 Целта на механизмите за разглеждане на посочените в член 3, параграф 5 от Директива 2001/42 планове и програми е да се улесни определянето на плановете и програмите, които задължително трябва да бъдат оценени, тъй като могат да имат съществени последици върху околната среда (вж. решение от 22 септември 2011 г., *Valčiukienė* и др., C-295/10, EU:C:2011:608, т. 45).

- 53 Свободата на преценка, с която разполагат държавите членки по силата на член 3, параграф 5 от Директива 2001/42, за да определят някои видове планове или програми, които могат да имат съществени последици върху околната среда, е ограничена от предвиденото в член 3, параграф 3 от тази директива, във връзка с параграф 2 от същия член, задължение за извършване на екологична оценка на плановете и програмите, които могат да имат съществени последици върху околната среда по-специално поради своите характеристики, последици и зоните, които могат да бъдат засегнати (вж. решение от 22 септември 2011 г., Valčiukienė и др., C-295/10, EU:C:2011:608, т. 46).
- 54 С член 3, параграфи 2, 3 и 5 от Директива 2001/42 съответно се цели нито един план или програма, който/която може да има съществени последици върху околната среда, да не бъде освободен(а) от извършването на екологична оценка (вж. решение от 22 септември 2011 г., Valčiukienė и др., C-295/10, EU:C:2011:608, т. 53).
- 55 Ето защо това положение трябва да се разграничи от положението, при което чисто количествен праг би довел на практика до предварително освобождаване на цяла категория планове или програми от екологична оценка по Директива 2001/42, дори ако тези планове или програми могат да имат съществени последици върху околната среда (вж. в този смисъл решение от 22 септември 2011 г., Valčiukienė и др., C-295/10, EU:C:2011:608, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 56 С оглед на гореизложеното се налага изводът, че тъй като не освобождава от екологична оценка по тази директива никакви планове или програми, които могат да имат съществени последици върху околната среда, член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 съответства на преследваната с посочената директива цел за осигуряване на високо равнище на защита на околната среда.
- 57 Запитващата юрисдикция обаче счита, че за разлика от задължителната и системна екологична оценка, обикновената проверка за това дали е налице задължение за извършване на такава екологична оценка за план или програма дава възможност на националните администрации да заобиколят целите за защита на околната среда, преследвани с Директивата за местообитанията и с Директива 2001/42.
- 58 Както обаче следва от Директива 2001/42 съгласно тълкуването ѝ от Съда, в рамките на своята компетентност държавите членки следва да вземат всички необходими общи или специални мерки, така че за всички планове или програми, които могат да имат съществени последици върху околната среда по смисъла на тази директива, преди приемането им да се извършва екологична оценка в съответствие с предвидените в тази директива процедурни правила и критерии (вж. решение от 28 февруари 2012 г., Inter- Environnement Wallonie и Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 59 При всички положения сам по себе си рискът с поведението си националните органи да заобиколят прилагането на Директива 2001/42 не може да доведе до невалидност на член 3, параграф 3, от тази директива.
- 60 Поради това в разглеждания случай не е видно с приемането на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 Парламентът и Съветът да са допуснали явна грешка в преценката с оглед на член 191 ДФЕС. В контекста на настоящото дело посочената разпоредба от Директива 2001/42 съответно не разкрива нищо, което може да засегне валидността ѝ с оглед на член 191 ДФЕС.
- 61 Освен това, що се отнася до въпроса за евентуалната невалидност на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 с оглед на член 37 от Хартата, следва да се припомни, че съгласно последния член „[в]исокото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие“.

- 62 В това отношение трябва да се отбележи, че съгласно член 52, параграф 2 от Хартата признатите от нея права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници. Такъв е случаят с член 37 от Хартата. Всъщност, както следва от засягащите тази разпоредба Разяснения относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17), „[п]ринципът, посочен в [член 37 от Хартата], се основава на членове 2, 6 и 174 [ЕО], заменени с член 3, параграф 3 [ДЕС], и членове 11 и 191 [ДФЕС]“.
- 63 Следователно, след като, както бе констатирано в точка 60 от настоящото решение, член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 не разкрива нищо, което може да засегне валидността му с оглед на член 191 ДФЕС, тази разпоредба също така не разкрива нищо, което може да засегне валидността ѝ с оглед на член 37 от Хартата.
- 64 От гореизложените съображения следва, че при анализа на първия въпрос не бе установено нищо, което може да засегне валидността на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 с оглед на разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС и Хартата.

По втория и третия въпрос

- 65 С втория и третия си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 във връзка с съображение 10 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в посочения параграф 3 понятие „малки площи на местно ниво“ може да се определи въз основа единствено на размера на засегнатите площи.
- 66 Що се отнася до понятието „малки площи на местно ниво“ по смисъла на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42, както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, което трябва да бъде направено, като се отчитат контекстът на разпоредбата и целта на разглежданата правна уредба (вж. по-специално решения от 18 януари 1984 г., Екro, 327/82, EU:C:1984:11, т. 11 и от 13 октомври 2016 г., Mikołajczyk, C-294/15, EU:C:2016:772, т. 44).
- 67 Тъй като в член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 няма никакво изрично препращане към правото на държавите членки за определяне на смисъла и обхвата на понятието „малки площи на местно ниво“, това определяне трябва да се направи предвид контекста на въпросната разпоредба и целта на посочената директива.
- 68 В това отношение трябва да се отбележи, че съгласно текста на посочената разпоредба съответният план или съответната програма трябва да отговаря на две кумулативни условия. От една страна, с този план или програма трябва да се определя използването на „малки площи“, и от друга страна, тези площи трябва да се намират на „местно ниво“.
- 69 Що се отнася до понятието „местно ниво“, трябва да се подчертае, че изразът „местно ниво“ се употребява и в член 2, буква а), първо тире от Директива 2001/42. Съгласно тази разпоредба изразът „планове и програми“ означава планове и програми, включително тези съфинансирани от Съюза, 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 от парламента или правителството, и които се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби.

- 70 Както посочва генералният адвокат в точка 56 от заключението си, от сходността на термините, използвани в член 2, буква а), първо тира и в член 3, параграф 3 от Директива 2001/42, и от структурата на тази директива следва, че изразът „местно ниво“ има еднакво значение в двете разпоредби, а именно че се отнася за административно ниво в рамките на съответната държава членка.
- 71 Ето защо, за да може план или програма да се квалифицира като мярка, с която се определя използването на малки площи „на местно ниво“ по смисъла на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42, планът или програмата трябва да се изготви и/или одобри от местен орган, а не от регионален или национален орган.
- 72 Що се отнася до понятието „малки площи“, квалификацията „малки“ съгласно обичайния ѝ смисъл в ежедневието език се отнася до големината на площите. Както посочва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, този критерий за големината на площите може да се разбира единствено като отнасящ се за чисто количествен елемент, а именно размера на площите, засегнати от плана или програмата по член 3, параграф 3 от Директива 2001/42, независимо от последиците за околната среда.
- 73 При това положение се налага изводът, че с употребата на израза „малки площи на местно ниво“, от една страна, законодателят на Съюза е искал да използва като отправна точка границите на териториалната компетентност на местния орган, изготвил и/или приел плана или програмата. От друга страна, доколкото критерият за използването на „малки площи“ трябва да бъде удовлетворен в допълнение към критерия за определянето на местно ниво, засегнатите площи трябва да бъдат пропорционално малки по големина спрямо обхвата на тази териториална компетентност.
- 74 С оглед на гореизложените съображения, на втория и на третия въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 във връзка със съображение 10 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в посочения параграф понятие „малки площи на местно ниво“ трябва да се определи въз основа на размера на засегнатите площи при следните условия:
- планът или програмата е изготвен(а) и/или приет(а) от местен орган, а не от регионален или национален орган, и
 - в границите на териториалната компетентност на местния орган въпросните площи трябва да бъдат пропорционално малки по големина спрямо обхвата на тази териториална компетентност.

По съдебните разноски

- 75 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 (трети състав) реши:

- 1) **Анализът на първия преюдициален въпрос не разкри нищо, което може да засегне валидността на член 3, параграф 3 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, с оглед на разпоредбите от Договора за функционирането на Европейския съюз и Хартата на основните права на Европейския съюз.

2) Член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 във връзка със съображение 10 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в посочения параграф понятие „малки площи на местно ниво“ трябва да се определи въз основа на размера на засегнатите площи при следните условия:

— планът или програмата е изготвен(а) и/или приет(а) от местен орган, а не от регионален или национален орган, и

— в границите на териториалната компетентност на местния орган въпросните площи трябва да бъдат пропорционално малки по големина спрямо обхвата на тази териториална компетентност.

Подписи