

Дело C-300/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

7 юли 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesverwaltungsgericht (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

4 май 2020 г.

**Ищец в първоинстанционното производство и жалбоподател в
производството по ревизионно обжалване:**

Bund Naturschutz in Bayern e. V.

**Ответник в първоинстанционното производство и в производството по
ревизионно обжалване:**

Landkreis Rosenheim

В присъствието на:

Landesanwaltschaft Bayern, Vertreter des Bundesinteresses beim
Bundesverwaltungsgericht

Предмет на делото по главното производство

Допустимост и основателност на подаден от природозащитно сдружение иск за контрол за законосъобразност на национална наредба за защитена местност

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване по член 267ДФЕС за изясняването на въпроса дали преди приемането на наредба за защитена местност правото на Съюза изисква стратегическа екологична оценка, или поне решение на държавата членка за извършването на такава оценка

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли 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 (ОВ L 197, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135) 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/ЕС (Директива за ОВОС), дори и когато за защитата на природата и ландшафта наредба предвижда общи забрани с възможност за освобождаване и изисквания за разрешение, които нямат специфична връзка с проекти от приложенията към Директивата за ОВОС?
- 2) Трябва ли член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42/ЕО да се тълкува в смисъл, че планове и проекти са изготвени за областите селско и горско стопанство, земеползване и т.н. тогава, когато целта им е да определят референтна рамка точно за една или няколко от тези области? Или за защитата на природата и ландшафта е достатъчно да се установят общи забрани и изисквания за разрешение, които в разрешителна процедура следва да се проверяват по отношение на голям брой проекти и видове ползване и които могат да имат непосредствени („рефлексни“) последици върху една или няколко от тези области?
- 3) Трябва ли член 3, параграф 4 от Директива 2001/42/ЕО 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 изисквания за разрешение за голям брой абстрактно описани проекти и дейности в защитената зона, но без да посочва или предвижда конкретни проекти при приемането си и следователно без да има специфична връзка с конкретни проекти?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

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, 2003 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135, наричана по-нататък „Директива за СЕО“), по-специално съображения 10 и 11, член 3

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, наричана по-нататък „Директива за ОВОС“), по-специално приложения I и II

Посочени разпоредби от националното право

Административнопроцесуален кодекс (наричан по-нататък „VwGO“), член 47

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Закон за допълнителни разпоредби относно жалбите в областта на околната среда по Директива 2003/35/ЕО, наричан по-нататък „UmwRG“), членове 1 и 2

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Закон за оценка на въздействието върху околната среда, наричан по-нататък „UVPG“), членове 2 и 35

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz, Закон за защита на природата и поддържане на ландшафта, наричан по-нататък „BNatSchG“), членове 20 и 26

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, грижа за ландшафта и почивка сред природата, наричан по-нататък „BayNatSchG“), членове 12, 18 и 51

Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ от 10 април 2013 г. (Наредба на област Розенхайм за защитената местност „Интал Юг“, наричана по-нататък „LSG-Verordnung“), членове 1, 3, 4, 5 и 7

Кратко изложение на фактите и на производството

- 1 Въпросите се повдигат в рамките на спор между признато съгласно UmwRG сдружение (наричано по-нататък „ищец“) и Landkreis Rosenheim (наричан по-нататък „ответник“) относно действителността на наредба за защитена местност.
- 2 Ответникът приема LSG-Verordnung с действие, считано от 27 април 2013 г. В процедурата по приемане на наредбата той е включил ищеца, без обаче да извърши нито стратегическа екологична оценка, нито предварителна проверка за подобна оценка.
- 3 LSG-Verordnung определя за защитена местност с площ от около 4 021 хектара. В защитената местност са забранени всички дейности, които променят нейния характер или които противоречат на целта за защита на тази местност.

- 4 Ищецът оспорва LSG-Verordnung с иск за контрол за законосъобразност. Предходната инстанция отхвърля иска като недопустим. Запитващият съд се произнася по ревизионната жалба.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

По релевантността на преюдициалните въпроси

- 5 Съгласно националното право ревизионната жалба на ищеца е недопустима. Съгласно VwGO ищецът няма право да подава иск за контрол за законосъобразност, тъй като той не може да се позове на закононарушение. Според UmwRG иск за контрол за законосъобразност във връзка със защитата на околната среда е недопустим, тъй като LSG-Verordnung не представлява решение по смисъла на UmwRG. Това е така, защото съгласно националното право за приемането на наредбата не се изисква извършване на стратегическа екологична оценка или предварителна проверка.
- 6 Отговорите на преюдициалните въпроси може да са от значение за успеха на ищеца в спора. С първите два въпроса следва да се изясни дали съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директива за CEO за LSG-Verordnung има задължение да се извърши стратегическа екологична оценка. В този случай обжалването по реда на UmwRG би било допустимо. Ако съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за CEO преди приемането на LSG-Verordnung е необходимо да се извърши стратегическа екологична оценка, ревизионната жалба на ищеца би била успешна и по същество. В този случай запитващият съд вероятно трябва да обяви LSG-Verordnung за недействителна, тъй като е пропусната задължителна за приемането ѝ процедурна стъпка.
- 7 Третият въпрос, който се отнася до член 3, параграф 4 от Директивата за CEO, също е от значение за решаването на спора. Ако чрез LSG-Verordnung следва да се определи рамка за даването на съгласие за проекти по смисъла на член 3, параграф 4 от Директивата за CEO, то съгласно националното право ответникът е трябвало да извърши предварителна проверка на LSG-Verordnung и следователно проверка на всеки отделен случай съгласно член 3, параграф 5 от Директивата за CEO. В този случай при прилагане по аналогия на UmwRG обжалване би било допустимо. Във всички случаи обжалване би било допустимо, ако предварителна проверка установи задължение за извършване на стратегическа екологична оценка. В този случай LSG-Verordnung би следвало да се обяви за недействителна.
- 8 Запитващият съд посочва, че въпросите са от съществено значение извън рамките на отделния случай. Досега в практиката на Федерална република Германия се е приемало, че за обявяването на специални защитени зони, включително за обявяването на тези по смисъла на Директива 92/43/ЕИО, не се изисква нито стратегическа екологична оценка, нито съответната

предварителна проверка. Поради това такива проверки не са били извършвани. Ако в отговора си на въпросите Съдът на Европейския съд установи произтичащо от правото на Съюза задължение за стратегическа екологична оценка или поне за произтичащо от националното право задължение за предварителна проверка, определянето на много голяма част от защитените зони, извършено след изтичането на срока за транспониране на Директива за СЕО на 21 юли 2004 г., би представлявало процедурно нарушение. Съгласно националното право подобно процедурно нарушение принципно води до недействителността на необходимата за определянето наредба. Така тезата, че е налице задължение за стратегическа екологична оценка, съществено би намалила постигнатото в Германия равнище на защита на природата и ландшафта (вж. в тази връзка и заключението на генералния адвокат Campos Sánchez-Bordona по дело А и др. [влягърни генератори в Алтер и Невеле], C-24/19, EU:C:2020:143).

По първия въпрос

- 9 За запитващия съд не е ясно дали за приемането на наредба за защитена местност от член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО произтича задължение за извършване на стратегическа екологична оценка.
- 10 Съгласно член 3, параграф 1 от Директивата за СЕО на плановете и програмите, посочени в член 3, параграфи 2—4, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, се извършва екологична оценка в съответствие с членове 4—9 от същата директива. Съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО се извършва екологична оценка в съответствие с параграф 3 за всички плановете и програми, които се изготвят в областите селско и горско стопанство, риболов, енергетика, промишленост, транспорт, управление на отпадъците, далекосъобщения, туризъм, 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 (сега Директива 2011/92 ЕС, вж. член 14, втора алинея от Директива за ОВОС).

Наличие на план или програма по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО

- 11 Като взема предвид практиката на Съда (решения от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др., C-43/10, EU:C:2012:560, т. 94 и сл., и от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др., C-290/15, EU:C:2016:816, т. 52; вж. също решение от 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 54, както и цитираната там съдебна практика; вж. също решение от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., C-567/10, EU:C:2012:159, т. 41), запитващият съд приема, че LSG-Verordnung представлява план или програма по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО.

Определяне на рамка за даването на съгласие за проекти

- 12 Член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО предвижда, че чрез плана или програмата се определя рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС. Съгласно практиката на Съда понятието „планове и проекти“ се отнася до всеки акт, който, като определя правила и процедури, установява съществена съвкупност от критерии и подробни правила за разрешаването и прилагането на един или повече проекти, които могат да имат значително отражение върху околната среда (решения от 11 септември 2012 г., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* и др., С-43/10, EU:C:2012:560, т. 94 и сл., от 27 октомври 2016 г., *D'Oultremont* и др., С-290/15, EU:C:2016:816, т. 52, от 8 май 2019 г., *Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus* и др., С-305/18, EU:C:2019:384, т. 50, и от 12 юни 2019 г., *CFE*, С-43/18, EU:C:2019:483, т. 61). Съгласно решенията от 7 юни 2018 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др. (С-671/16, EU:C:2018:403, т. 55), както и от 7 юни 2018 г., *Thybaut* и др., С-160/17, EU:C:2018:401, т. 55) понятието „съществена съвкупност от критерии и подробни правила“ трябва да се разбира качествено. Следователно трябва да се избягват възможни стратегии за заобикаляне на посочените в Директивата за СЕО задължения, които могат да се проявят в раздробяване на мерките, като по този начин се намали полезният ефект на тази директива (вж. също решение от 8 май 2019 г., *Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus* и др., С-305/18, EU:C:2019:384, т. 51).
- 13 За да се установи дали план, съответно програма, определя рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС, следва да се разгледат съдържанието и целта на този план/тази програма, като се вземе под внимание предвиденият в посочената директива обхват на екологичната оценка на проектите (вж. решение на Съда от 17 юни 2010 г., *Terre wallonne* и *Inter-Environnement Wallonie*, С-105/09 и С-110/09, EU:C:2010:355, т. 45).
- 14 В този смисъл за запитващия съд не е ясно дали *LSG-Verordnung* определя рамка по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО.
- 15 Наистина, тази наредба регламентира редица общи забрани и изисквания за разрешение за голям брой проекти и видове ползване. Така например съгласно член 4 от *LSG-Verordnung* в защитената местност са забранени всички действия, които променят нейния характер или които противоречат на целта за защита на тази местност. За различни дейности, които са забранени съгласно член 4 от *LSG-Verordnung*, член 5, параграфи 1 и 2 от същата наредба създава възможност те да бъдат допуснати чрез издаване на разрешение. Накрая, член 6 от *LSG-Verordnung* предвижда изключения от ограниченията на наредбата, а член 7 от същата наредба — възможност за освобождаване.

- 16 Не е ясно обаче дали това е достатъчно, за да се приеме определяне на рамка по смисъла на Директивата. С оглед на структурата на член 3 от Директивата за СЕО критериите за определянето на рамка за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за СЕО, и за причисляването към някоя от посочените в член 3, параграф 2, буква а) области служат за разграничаването от плановете и програмите, които попадат в обхвата на член 3, параграф 4 от същата директива. Това разграничаване е необходимо, тъй като разпоредбите имат различни правни последици. За всички плановете и програми, които попадат в обхвата на член 3, параграф 2 от Директивата за СЕО, се изисква да се извършва стратегическа екологична оценка, докато плановете и програмите, които са обхванати от член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО, са предмет на стратегическа екологична оценка само когато по реда на член 3, параграф 5 от същата директива държавите членки са определили, че те вероятно имат съществени последици върху околната среда; иначе такава екологична оценка не е необходима (вж. също съображение 11 от Директивата за СЕО).
- 17 Затова според запитващия съд определянето на рамка по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО трябва да е с конкретна насоченост към проекти от приложения I и II от същата директива или да има специфична връзка с тях. Плановете и програмите трябва да определят референтната, съответно регулаторната рамка за даването на съгласие за бъдещо развитие на такива проекти, които според разбирането на законодателя редовно имат значителни последици върху околната среда и поради това тези последици следва да се проверяват в по-висока степен, което стои над допускането на конкретен проект и което предхожда това допускане (вж. заключението на генералния адвокат Campos Sánchez-Bordona по дело А и др. [вятърни генератори в Алтер и Невеле], C-24/19, EU:C:2020:143, точки 33, 35 и 74). В този смисъл Съдът приема референтна, съответно регулаторна, рамка за даването на съгласие за проекти само тогава, когато планът се отнася до технически норми, правила за експлоатация, норми за нивото на шума и т.н., и така определя приложимите по отношение на разглеждания сектор условия за даването на съгласие за бъдещо развитие на конкретните проекти (вж. решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др., C-290/15, EU:C:2016:816, т. 50). На тази съдебна практика се позовава генералният адвокат Sánchez-Bordona в своето заключение по дело А и др. (вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:143, т. 93), който подчертава, че спорната по това дело фламандската правна уредба установява подробни критерии по чувствителни въпроси, като ниво на шума, хвърляна сянка, безопасност и вид на вятърните генератори. С оглед на това според запитващия съд не е достатъчно поради широкото си приложно поле план или програма (случайно) да обхваща и „проекти, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92/ЕС“, без да визира точно тях или без да урежда тяхното допускане.

- 18 Ако е необходима връзка с проект, тогава LSG-Verordnung не определя рамка за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС. Това се извежда дори и от целта за защита на LSG-Verordnung. Наредбата не съдържа и други специфични разпоредби за допускането на проекти по смисъла на приложения I и II от Директивата за ОВОС. Подобна наредба за защитена местност не урежда допускането на проекти, а служи преди всичко за предотвратяването на проекти или поне за тяхното природосъобразно разработване.

По втория въпрос

- 19 Вторият въпрос се отнася до другия критерий по член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО, според който плановете и програмите трябва да са изготвени в областите селско и горско стопанство, риболов, енергетика, промишленост, транспорт, управление на отпадъците, далекосъобщения, туризъм, градско и териториално планиране или земеползване. За запитващия съд не е ясно дали в настоящия случай това е така, тъй като LSG-Verordnung е разработена в областта защита на природата и поддържане на ландшафта, която не е сред посочените по-горе области.
- 20 Като се има предвид съображение 10 от Директивата за СЕО, за причисляването към областите по член 3, параграф 2, буква а) от същата директива се предполага, че в посочените области обикновено става въпрос за съществени последици върху околната среда и поради това плановете принципно следва да преминават стратегическа екологична оценка. Това предполага планът или програмата да могат еднозначно да се причислят към съответната област. Израз на това в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО е обстоятелството, че планът или програмата „се изготвят“ в тази област, следователно те трябва целенасочено да са създадени за тази област. Член 5 от Директивата за СЕО също потвърждава това. Според този член в екологичния доклад по-специално се идентифицират, описват и оценяват вероятните съществени последици върху околната среда от изпълнението на плана или програмата и разумните алтернативи (параграф 1), както и се предоставя информация за етапа в процеса на вземане на решение (параграф 2). Тези изисквания са съобразени с плановете и програми от областите, посочени в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО, но нямат място в наредба, чиято цел е защитата на природата и поддържането на ландшафта. С оглед на това е логично, че областите за защита на природата и поддържане на ландшафта не са посочени в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО.
- 21 Досега в практиката на Съда на критерия плановете и програмите да са „изготвени“ в определена област не е обърнато особено внимание (напр. решение от 12 юни 2019 г., CFE, С-43/18, EU:C:2019:483, т. 61 и сл.; вж. също решение от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др., С-671/16, EU:C:2018:403, т. 43 и сл. по отношение на областите териториално и

градоустройствено планиране и земеползване). Това според запитващия съд поражда необходимостта Съдът да изясни дали плановете и програмите трябва да отговарят на критерия да са „изготвени“ целенасочено в една от областите, посочени в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО, или е достатъчно те действително да имат последици върху посочените области (в случая: селско и горско стопанство, земеползване), въпреки че са били изготвени за друга област, която не попада в обхвата на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО (в случая: защита на природата и поддържане на ландшафта). Изясняването на този въпрос е от особено значение, тъй като „изготвянето“ за определена област на плановете и програми по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО ги разграничава от тези по член 3, параграф 4 от същата директива.

По третия въпрос

- 22 Третият въпрос се отнася до тълкуването на член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО. Този въпрос се повдига само ако Съдът на Европейския съюз сметне, че е необходима конкретна връзка с някой от проектите, изброени в приложения I и II от Директивата за ОВОС (първи въпрос), или потвърди необходимостта плановете или програмите да са целенасочено изготвени в някоя от областите, посочени в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО (втори въпрос). Тъй като тогава би следвало да се приеме, че LSG-Verordnung не трябва да е предмет на стратегическа екологична оценка по член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО.
- 23 Съгласно член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО държавите членки определят на основание на член 3, параграф 5 от същата директива дали други плановете и програми освен тези, предвидени в член 3, параграф 2 от Директивата за СЕО, които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, е вероятно да имат съществени последици върху околната среда. Съгласно практиката на Съда критерият за определянето на рамка по член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО трябва да се тълкува по същия начин, както използвания в член 3, параграф 2, буква а) от същата директива (вж. решение от 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 60). Ето защо въпросите, повдигнати с първия въпрос, възникват и по отношение на член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО. Следователно в съответствие с изложеното по-горе тук също се изисква конкретна връзка на плановете и програмите с „проектите“, за които се определя рамката. Тъй като в крайна сметка без такава връзка — с изключение на плановете и програмите с изисквания за проекти, които не се нуждаят от разрешение (решение от 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 65) — не би имало плановете или програми, които да не попадат в приложното поле на Директивата за СЕО. Това би противоречало на съображение 11 от Директивата за СЕО.

- 24 Ето защо с третия въпрос трябва да се изясни каква конкретно трябва да е връзката на плановете и програмите с „проектите“, за които се определя рамката.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ