

Дело C-24/19

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

Дата на постъпване в Съда:

15 януари 2019 г.

Запитваща юрисдикция

Raad voor Vergunningsbetwistingen (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

4 декември 2018 г.

Жалбоподатели:

A

B

C

D

E

Отвeтник:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement
Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen

Предмет на спора по главното производство

Жалбоподателите (A, B, C, D и E) искат да се отмени решение от 30 ноември 2016 г. на Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (Регионален държавен служител по градоустройство на регион Фландрия, отдел Източна Фландрия, наричан по-нататък „ответникът“), с което на NV Electrabel (наричано по-нататък „заявителят“) е дадено условно разрешение за градоустройствено проектиране относно изграждането на пет вятърни генератора върху парцели, разположени по продължение на магистрала E40, на територията на общини Алтер и Навеле.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване съгласно член 267 от ДФЕС.

Запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали разпоредбите, съдържащи се в постановление на фламандското правителство (Раздел 5.20.6 от VLAREM II) и в циркулярно писмо на същото правителство, могат да се разглеждат като „план или програма“ по смисъла на Директива 2001/42/ЕО (наричана по-нататък „Директивата за СЕО“) и ако е така, и в случай че двата акта не са съвместими с тази директива, кои са последиците, които запитващата юрисдикция в качеството си на административен съд може, респ. трябва да обвърже с тях.

Преюдициални въпроси

Означават ли член 2, буква а) и член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО, че член 99 от *Besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne* (Постановление на фламандското правителство от 23 декември 2011 г. за изменение на Постановлението на фламандското правителство от 6 февруари 1991 г. за определяне на фламандските разпоредби относно екологичното разрешение и на Постановлението на фламандското правителство от 1 юни 1995 г. за определяне на общи и секторни разпоредби в областта на екологичното здраве, наричано по-нататък „Постановлението от 23 декември 2011 г.“), във връзка с адаптирането на тези постановления към развитието на техниката, с което във VLAREM II се въвежда раздел 5.20.6 относно съоръженията за производство на електричество от вятърна енергия, и *Omzendbrief „Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines“* (Циркулярно писмо „Рамка за преценка и предварителни условия за изграждането на вятърни генератори“, наричано по-нататък „Циркулярното писмо“) от 2006 г. (наричани по-нататък заедно „настоящите актове“), които два акта съдържат различни разпоредби относно изграждането на вятърни генератори, включително мерки за безопасност и определени според устройствената зона стандарти за засенчване и за нивото на шума, трябва да бъдат класифицирани като „план или програма“ по смисъла на посочените разпоредби от Директивата? Ако се окаже, че е трябвало да бъде извършена екологична оценка преди да бъдат приети настоящите актове, може ли запитващата юрисдикция временно да запази правните последици от тези тогава незаконосъобразни актове? Към този въпрос трябва да се поставят и няколко подвъпроса:

1. Може ли политическа мярка като настоящото циркулярно писмо, при която правомощието за изготвяне се основава на свободата на преценка и

политическата свобода на действие на съответния орган, така че не е налице определяне в тесния смисъл на думата на компетентния за изготвянето на „планове или програми“ орган, и за която не е предвидена и формална процедура по изготвяне, да се разглежда като „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО?

2. Достатъчно ли е, за да бъде считана за „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО, политическа мярка или общо правило като настоящите актове да ограничава отчасти свободата на преценка на компетентния за издаването на разрешението орган, дори ако те не са изискване или необходимо условие за издаването на разрешението или не следва да определят рамка за даването на съгласие за бъдещо развитие, въпреки че законодателят на Съюза разглежда тази цел като съставна част на понятието „планове и програми“?

3. Може ли политическа мярка като настоящото циркулярно писмо, което е изготвено по съображения за правна сигурност, следователно напълно доброволно, да бъде разглеждана като „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО и противоречи ли такова тълкуване евентуално на практиката на Съда, съгласно която телеологичното тълкуване на дадена директива не може да се отклонява съществено от ясно изразената воля на законодателя на Съюза?

4. Може ли раздел 5.20.6 от VLAREM II, който съдържа правила, чието издаване не е било предписано, да бъде разглеждан като „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО и противоречи ли такова тълкуване евентуално на практиката на Съда, съгласно която телеологичното тълкуване на дадена директива не може да се отклонява съществено от ясно изразената воля на законодателя на Съюза?

5. Могат ли политическа мярка и правителствено постановление с нормативна сила като настоящите актове, които имат ограничена индикативна стойност или най-малкото не определят рамка, от която може да произтече право на изпълнение на даден проект, и които не предоставят право на рамка, в която могат да бъдат разрешени проекти, да се разглеждат като „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) и член 3, параграф 2 от Директивата за СЕО, който/която „определя рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие“ и противоречи ли такова тълкуване евентуално на практиката на Съда, съгласно която телеологичното тълкуване на дадена директива не може да се отклонява съществено от ясно изразената воля на законодателя на Съюза?

6. Могат ли политическа мярка като Циркулярно писмо EME/2006/01-RO/2006/02, което има чисто индикативна стойност, и/или правителствено постановление с нормативна сила като раздел 5.20.6 от VLAREM II, който просто определя минимални граници за издаването на разрешения и също така като общо правило действа изцяло автономно, като и двата акта

съдържат само ограничен брой критерии и условия и нито тази мярка, нито правителственото постановление са определящи за някой от критериите или условията, и по отношение на което следователно е възможно да се твърди, че въз основа на обективни обстоятелства може да се изключи възможността те да имат съществени последици върху околната среда, да бъдат разглеждани като „план или програма“ по смисъла на член 2, буква а) и член 3, параграф 2 от Директивата за CEO, а оттук и като юридически актове, които с определянето на приложимите за съответния сектор правила и контролни процедури предвиждат съществена съвкупност от критерии и условия относно разрешаването и изпълнението на един или няколко проекта, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда?

7. При отрицателен отговор на последния въпрос, може ли дадена юрисдикция сама да установи това обстоятелство след издаването на постановлението или квазиправните норми (като настоящите стандарти на VLAREM и Циркулярното писмо)?

8. Може ли дадена юрисдикция, ако е само косвено компетентна въз основа на възражение със сила *inter partes*, и ако от отговора на преюдициалните въпроси следва, че настоящите актове са незаконосъобразни, да разпреди запазването на последиците от незаконосъобразното постановление и/или циркулярно писмо, ако незаконосъобразните актове допринасят за осъществяването на цел, която е свързана с опазването на околната среда и е преследвана и от директива по смисъла на член 288 ДФЕС, и условията на правото на Съюза за такова запазване са изпълнени (както е посочено в решение от 28 юли 2016 г., *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603)?

9. При отрицателен отговор на осми въпрос, може ли дадена юрисдикция да разпреди запазването на последиците от обжалвания проект, за да бъдат по този начин косвено изпълнени условията на правото на Съюза за запазването на правните последици от план или програма, противоречащ(а) на Директивата за CEO (както е определено в решение *Association France Nature Environnement*)?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Член 2, буква а) и 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)

Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми

източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ L 140, 2009 г., стр. 16)

Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (Директивата за ОВОС, ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174).

Член 3, параграф 3 ДЕС

Член 191, параграф 2 и член 288ДФЕС

Член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)

Цитирани разпоредби на националното право

Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Фламандски декрет от 5 април 1995 г. за определяне на общи разпоредби в областта на екологичната политика, наричан по-нататък „Декрет от 5 април 1995 г.“)

Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (Фламандски декрет от 28 юни 1985 г. за екологичното разрешение, наричан по-нататък „Декрет от 28 юни 1985 г.“)

Раздел 5.20.6 от Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Постановление на фламандското правителство от 1 юни 1995 г. за определяне на общи и секторни разпоредби в областта на екологичното здраве, наричано по-нататък „VLAREM II“)

Член 99 от Besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Постановление от 23 декември 2011 г. за изменение на Постановление на фламандското правителство от 6 февруари 1991 г. за определяне на фламандските разпоредби относно екологичното разрешение и Постановление на фламандското правителство от 1 юни 1995 г. за определяне на общи и секторни разпоредби в областта на екологичното здраве)

Omzendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (Циркулярно писмо R0/2014/02 от 25 април 2014 г. относно рамката за преценка и

предварителните условия за изграждането на вятърни генератори, наричано по-нататък „Циркулярно писмо“)

Член 4.3.3 от Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Фламандски кодекс за териториалното устройство, наричан по-нататък „VCRO“)

Член 36 от Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Декрет от 4 април 2014 г. за организацията и дейността на някои фламандски административни съдилища, наричан по-нататък „Декрет от 4 април 2014 г.“)

Член 159 от Grondwet (Конституция, наричана по-нататък „белгийската Конституция“)

Принципите на добра администрация

Кратко представяне на фактическата обстановка и главното производство

- 1 Raad voor Vergunningsbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с разрешенията, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) е независим фламандски административен съд, който се произнася по жалби срещу решения за регистрация и решения за издаване или отказ за издаване на разрешения за градоустройствено проектиране или за образуване на нови поземлени имоти, както и по спорове относно екологични разрешения и отчуждавания.
- 2 Жалбоподателите искат да се отмени разрешението за градоустройствено проектиране, което е издадено на заявителя на 30 ноември 2016 г. за изграждането на няколко вятърни генератора на територията на общини Алтер и Навеле, по продължение на магистрала E40 (наричано по-нататък „обжалваното решение“) Парцелите, на които трябва да бъдат изградени вятърните генератори, съгласно относимите регионални планове са разположени частично в земеделска площ и частично в живописна земеделска площ.
- 3 На 25 март 2011 г. заявителят подава до ответника заявление за издаване на разрешение за градоустройствено проектиране относно изграждането на осем вятърни генератора. В хода на процедурата молбата относно един вятърен генератор е оттеглена. Накрая ответникът издава разрешение за пет вятърни генератора.
- 4 Обжалваното решение е издадено след оценка на подадените възражения и становища. Наред с останалото, възраженията са свързани и с последиците за начина, по който ще изглежда районът, шумовото замърсяване, териториалното планиране, засенчването и сигурността.

- 5 В обжалваното решение възраженията на заинтересованите страни са приети за допустими, но неоснователни (освен за един от вятърните генератори) и подробно са разгледани оценката на водите, докладът за оценка на въздействието върху околната среда, оценката на доброто териториално устройство, както и процесът на консултации в основата на решението. В мотивите се посочват относимите фламандски разпоредби, включително VLAREM II и Циркулярното писмо, които са причината за отправянето на преюдициалното запитване до Съда. Разрешението е обвързано с условия.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 В междинното си решение запитващата юрисдикция изследва единствено третото основание.
- 7 С третото си основание жалбоподателите твърдят от материалноправна гледна точка нарушение на член 2, буква а), член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за CEO, член 4.1.1, параграф 1, точка 4 от Декрета от 5 април 1995 г., член 20 от Декрета от 28 юни 1985 г., раздел 5.20.6 от VLAREM II, член 99 от Постановлението от 23 декември 2011 г., Циркулярното писмо, член 4.3.3 от VCRO, член 159 от белгийската конституция и принципите на добра администрация.
- 8 По-специално те поддържат, че тези разпоредби са нарушени, защото обжалваното решение е издадено в съответствие със секторните условия, изложени в раздел 5.20.6 от VLAREM II и в Циркулярното писмо, както и че самото спазване на стандартите на VLAREM е условие за разрешението, но раздел 5.20.6 е въведен без изискване за извършване на (задължителна) екологична оценка, въпреки че представлява „програма“ по смисъла на Директивата за CEO. Циркулярното писмо, на което се позовава ответникът в обжалваното решение, също представлявало „програма“.
- 9 Според жалбоподателите раздел 5.20.6 от VLAREM II и Циркулярното писмо са незаконосъобразни поради посочената несъвместимост с Директивата за CEO, поради което съгласно член 159 от белгийската конституция не следва да бъдат прилагани. Тази незаконосъобразност имала последици и за обжалваното решение. При условията на евентуалност жалбоподателите искат да се отправи преюдициално запитване до Съда.
- 10 Ответникът счита, че незаконосъобразността на раздел 5.20.6 от VLAREM II не води до незаконосъобразност на обжалваното решение, тъй като този раздел не представлява правно основание на решението, а съдържа само секторните условия, при които може да се използва.
- 11 Освен това той твърди, че жалбоподателите нямат интерес по отношение на основанието за обжалване: ако раздел 5.20.6 от VLAREM II бъде обявен за неприложим, това щяло да доведе до липса на секторни екологични условия относно вятърните генератори и така щяла да възникне празнота в правото в

ущърб на околната среда, която нямало да бъде от полза за жалбоподателите и щяла да противоречи на целите на Директивата за CEO.

- 12 Той счита също, че секторните екологични условия не могат да бъдат разглеждани като „план или програма“ по смисъла на Директивата за CEO, а представляват самостоятелна нормативна уредба, която просто изброява секторните условия, които следва да се вземат предвид от съответните оператори, но не съдържа съгласувана система за проектите за вятърни генератори.
- 13 Изготвянето на секторни екологични условия не било „наложено“ от закони, подзаконови или административни разпоредби. Обстоятелството, че секторните екологични условия се основават на декрет, не променяло този факт. Уредените в раздел 5.20.6 от VLAREM II секторни екологични условия не съдържали такава цялостна рамка като валонската правна уредба, която е предмет на цитираното от жалбоподателите решение на Съда от 26 октомври 2015 г., D’Oultremont (C-290/15, EU:C:2016:816), където Съдът е постановил, че съответната валонска правна уредба попада в обхвата на понятието „планове и програми“.
- 14 Освен това според ответника целта на Директивата за CEO е постигната, тъй като съдържащото се в нея задължение планове и програмите да подлежат на екологична оценка има за цел преди приемането на планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, ефектът за околната среда от изпълнението им вече да е взет предвид. В настоящия случай секторните екологични условия нямали „съществени“ последици върху околната среда и напротив, с тези условия се осигурявало високо ниво на защита на околната среда.
- 15 Накрая, Циркулярното писмо също не било „план или програма“, тъй като нямало характер на подзаконов акт и можело да се отклони от него, поради което не представлявало рамка за издаването на разрешение.
- 16 Според ответника за произнасянето в главното производство не се налага отправяне на преюдициално запитване.
- 17 Жалбоподателите възразяват, че със сигурност имат правен интерес по отношение на заявлението си, тъй като спазването на раздел 5.20.6 от VLAREM II представлява условие за разрешението и това условие е неразривно свързано с разрешението, като по този начин незаконосъобразността на раздел 5.20.6 от VLAREM II автоматично се отразява на законосъобразността на разрешението. Незаконосъобразността на секторните условия означавала вероятно също, че нямало да получат защитата, на която имали право. Ако била извършена екологична оценка (по смисъла на Директивата за CEO) на двата акта, може би щели да бъдат определени (още) по-строги стандарти.

- 18 По отношение на аналогията с валонските секторни условия, по които Съдът вече се е произнесъл в предходно преюдициално производство, те изтъкват, че сравнението с раздел 5.20.6 от VLAREM II задължително води до извода, че става въпрос за подобна, почти паралелна секторна рамка относно издаването на разрешения за вятърни генератори. Ето защо в настоящия случай относимо било решение на Съда от 26 октомври 2015 г., D'Oultremont (C-290/15, EU:C:2016:816), от което следвало, че раздел 5.20.6 от VLAREM II е незаконосъобразен.
- 19 Според жалбоподателите задължението за извършване на екологична оценка по смисъла на Директивата за CEO (ОВОС) се прилагало и за Циркулярното писмо, тъй като то съдържа различни разпоредби, които следва да се вземат предвид при издаването на разрешение. Поради това били налице „план или програма“ по смисъла на Директивата за CEO.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 20 Запитващата юрисдикция установява, че обжалваното решение на ответника се основава отчасти на раздел на 5.20.6 от VLAREM II и на Циркулярното писмо.
- 21 В рамките на разглеждането по същество на жалбата в главното производство запитващата юрисдикция следва да прецени дали настоящите актове са законосъобразни. Не се спори, че раздел 5.20.6 от VLAREM II и Циркулярното писмо не са били предмет на екологична оценка по смисъла на Директивата за CEO. Според запитващата юрисдикция тези актове са незаконосъобразни и затова вероятно не могат да бъдат определящото основание на обжалваното решение, ако се установи, че преди издаването им е било необходимо да се извърши екологична оценка съгласно Директивата за CEO.
- 22 Страните в главното производство имат разногласия дали Директивата за CEO се прилага за раздел 5.20.6 от VLAREM II и Циркулярното писмо. Въпреки разясненията на Съда, между които и тези в решение от 26 октомври 2015 г., D'Oultremont (C-290/15, EU:C:2016:816), запитващата юрисдикция има съмнения дали задължението за извършване на екологична оценка съгласно Директивата за CEO се прилага за посочените актове.
- 23 Въз основа на правото на Съюза запитващата юрисдикция приема, че главната цел на Директивата за CEO е при изготвянето и преди приемането на планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се извършва екологична оценка. Запитващата юрисдикция установява освен това, че същевременно от съдебната практика следва, че приложното поле на тази директива не следва да се тълкува стеснително, ако трябва да се осигури високо ниво на опазване на околната среда (член 3, параграф 3 ДЕС, член 37 от Хартата и член 191, параграф 2 ДФЕС) и че полезният ефект на Директивата за CEO не може да бъде

ограничаван. Разпоредбите, които определят пределите на приложното поле на Директивата, също трябва да се тълкуват разширително. По-специално запитващата юрисдикция се позовава на следните решения на Съда: решение от 22 март 2012 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др. (C-567/10, EU:C:2012:159), от 10 септември 2015 г., *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, EU:C:2015:582), от 26 октомври 2015 г., *D'Oultremont* (C-290/15, EU:C:2016:816), от 7 юни 2018 г., *Inter-Environnement Bruxelles* (C-671/16, EU:C:2018:403) и от 7 юни 2018 г., *Thybaut* и др., (C-160/17, EU:C:2018:401).

Актовете, чиято съвместимост с правото на Съюза е предмет на преюдициалното запитване

- 24 Заглавието на раздел 5.20.6 от VLAREM е „Съоръжения за производството на електричество от вятърна енергия“. Този раздел съдържа последователно общо формулирани стандарти, които се отнасят до засенчването, определени аспекти на безопасността и шума.
- 25 Циркулярното писмо е озаглавено „Рамка за преценка и предварителни условия за изграждането на вятърни генератори“ и е насочено към *Colleges van burgemeesters en schepenen* (общински съветници и съдебни заседатели), *Provinciegouverneurs* (управители на провинции), *Leden van de bestendige (provinciale) deputaties* (членове на постоянните (провинциални) съвети), както и към държавни служители, които се занимават със заявления за разрешения. Циркулярното писмо съдържа насоки за политиките на фламандското правителство и цели да намали последиците за различни области (сред които природата, ландшафта, жизнената среда, околната среда, икономиката, шума, безопасността, енергийната ефективност и т.н.) и да предложи достатъчно възможности за развитие на вятърната енергия на сушата. За всяка от релевантните области са формулирани стандарти, като, наред с останалите теми, по-подробно са разгледани — както при стандартите на VLAREM — шума, засенчването, безопасността и природата.
- 26 Циркулярното писмо се основава на стълбовете на устойчиво териториално развитие, устойчиво потребление на енергия, предимствата на вятърната енергия спрямо други енергийни източници и икономическата добавена стойност на вятърната енергия. Във фокуса е териториалният принцип на деконцентрираното групиране, респ. на образуването на клъстери: чрез групирането на вятърни генератори във възможно най-голяма степен следва да се гарантира запазването на останали все още свободни площи в силно урбанизирания район Фландрия. Накрая, Циркулярното писмо описва ролята на т. нар. работна група по вятърните генератори, чиято задача е да избира територии за големи ветроенергийни паркове и да ги представя на *Minister van Ruimtelijke ordening* (министъра на териториалното устройство). Освен това работната група извършва консултации относно конкретни заявления за разрешение както в настоящия случай.

- 27 В контекста на отговора на преюдициалните въпроси в междинното решение са разгледани по-подробно правното основание и последиците от настоящите актове.
- 28 VLAREM II е приет в изпълнение на Декрета от 28 юни 1985 г., който цели да предотврати и намали прекомерното вредно въздействие и рискове, възникнали от определени съоръжения и, ако е необходимо, да отстрани вредите, причинени на околната среда от експлоатацията на дадено съоръжение или производствена дейност. В Декрета от 28 юни 2015 г. е посочено, че секторните екологични условия (като раздел 5.20.6 от VLAREM II) се прилагат за определени видове или категории класифицирани съоръжения и дейности.
- 29 Циркулярното писмо се основава на политическата свобода на действие и на преценка, с които органите разполагат при издаването на „екологично разрешение“. Тя обхваща насоки, които органите сами включват при преценката си, когато трябва да вземат решение по конкретно заявление за разрешение. Винаги, когато съответният орган разполага с широка свобода на преценка (каквото е случаят, когато се преценява дали дадено заявление отговаря на изискванията за добро териториално устройство), той може да посочи и как ще използва тази политическа свобода на действие и на преценка.
- 30 По отношение на последиците от посочените актове запитващата юрисдикция посочва, че общите и секторни условия имат директен ефект, независимо дали е налице разрешение. Те ограничават свободата на преценка на органа, компетентен да издаде разрешение. Освен това компетентният орган може да постави експлоатацията на съоръжението в зависимост от спазването на специални екологични условия или, както в настоящия случай, да противодейства на вредното въздействие посредством принципа на добро териториално устройство, чрез градоустройствени условия, които от своя страна могат да се визират общи и секторни условия. Тези специални екологични условия, респ. градоустройствени условия, представляват условие за разрешението или за потвърждението на заявлението.
- 31 С изпълнението на общите и секторните условия съгласно VLAREM II не се поражда право на издаване на градоустройствено или екологично разрешение. Във всеки случай компетентният за издаването на разрешението орган трябва не само да провери дали са спазени определените с VLAREM II правила, но и, като вземе предвид всички конкретни обстоятелства на случая, трябва да изследва вредното въздействие и рисковете за човека и околната среда и въз основа на конкретните резултати от това изследване да направи подходящите изводи. Разрешения, които отговарят на общите и секторните условия, не бива да нарушават законови и подзаконови разпоредби или разпоредби на декрет. Според националната съдебна практика спазването на подзаконовите

стандарти на VLAREM II представлява за заявителя задължение за резултат и в отделния случай тези стандарти могат да предоставят достатъчно гаранции, за да се избегне или премахне предвиденото потенциално вредно въздействие от гледна точка на градоустройството.

- 32 Циркулярното писмо няма характер на подзаконов акт и поради това нарушаването му само по себе си не засяга незаконосъобразността на обжалваното решение. То обаче предоставя рамка за преценка, която може да бъде разглеждана като рамка за проверка на политиката в областта на градоустройството във връзка с (разрешението на) вятърни генератори. Освен това Циркулярното писмо не засяга проверката, която следва да се извърши съгласно относимите подзаконови разпоредби и разпоредбите на декретите.
- 33 Не се спори, че двата настоящи акта съдържат различни разпоредби, между които и мерки за безопасност и определени според устройствената зона стандарти за засенчване и за нивото на шума. Освен това според запитващата юрисдикция не може да се спори, че те са насочени към „териториалното планиране и земеползването“ по смисъла на практиката на Съда (решение от 26 октомври 2015 г., D'Oultremont, C-290/15, EU:C:2016:816). Установено е също, че те се отнасят минимум и до енергийния сектор и подкрепят посочените в приложение II към Директивата за СЕО проекти.

Разпоредбите на правото на Съюза, довели до въпросите на запитващата юрисдикция

- 34 Запитващата юрисдикция се позовава на съображение 4 от Директивата за СЕО, на нейната цел съгласно член 1 от същата директива, както и на различни елементи във връзка с генезиса на Директивата за СЕО. Разпоредбите, които имат решаващо значение за преценката на запитващата юрисдикция, са членове 2 и 3 от посочената директива.
- 35 Съгласно член 2, буква а) от Директивата за СЕО „планове и програми [...] подлежат на изготвяне и/или приемане от орган на национално, регионално или местно ниво, или [...] се изготвят от орган с оглед приемане посредством законодателна процедура от парламента или правителството, и [...] се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби“ (запитващата юрисдикция настоятелно подчертава, че става въпрос за кумулативни условия).
- 36 Съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО систематична екологична оценка се извършва за всички планове и програми, които, от една страна, са изготвени за някои сектори и от друга, определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 85/337/ЕИО (решения от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles, C-671/16, EU:C:2018:403 и от 7 юни 2018 г.,

Thybaut и др., C-160/17, EU:C:2018:401). Други планове и програми подлежат на такава оценка, ако чрез тях се „определя рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти“ и „е вероятно да имат съществени последици върху околната среда“ (член 3, параграф 4 от Директивата за СЕО).

Първи и втори преюдициални въпроси: член 2, буква а) от Директивата за СЕО, понятието „план или програма“

- 37 От практиката на Съда следва, че не се прави разграничение между „планове и програми“ и „общи правила“ и че общото значение, което определено правило има, не пречи това правило да попада в обхвата на понятието „планове и програми“ (решения от 7 юни 2018 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др., C-671/16, EU:C:2018:403 и от 27 октомври 2016 г., *D'Oultremont*, C-290/15, EU:C:2016:816).
- 38 Запитващата юрисдикция установява, че свободата на преценка и политическата свобода на работа на съответния орган води до правомощия за изготвяне на циркулярно писмо. Нито е налице молба на компетентния орган за изготвяне на „план“ или „програма“, нито има формална процедура за тяхното изготвяне. Циркулярните писма имат насочващ характер, тъй като при подходяща обосновка е възможно отклонение от тях в границите на справедливостта. Доколкото тези насоки не могат да бъдат разглеждани като правен режим, те не могат да бъдат оспорени пред *Raad van State* (Държавен съвет) или запитващата юрисдикция.
- 39 Освен това запитващата юрисдикция установява, че целта на настоящите актове отчасти не се отнася до изготвянето на рамка за издаването на разрешения. Съгласно практиката на Съда обаче при тълкуването на понятието „планове и програми“ трябва да се вземе предвид позоваването на „рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие“ по смисъла на член 3 от Директивата за СЕО. Тази част от изречението е добавена по-късно в европейската законодателна процедура (Предложение за Директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, 4 декември 1996 г., COM(96) 511 окончателен)

Преюдициални въпроси 3—7: член 2, буква а) и член 3 от Директивата за СЕО, програми, „които се изискват“

- 40 Запитващата юрисдикция поставя въпроса дали в настоящия случай става въпрос за планове или програми, „които се изискват“. За да се изясни съмнението в това отношение се посочва практиката на Съда, по-специално решението и заключението по горепосоченото дело C-671/16 и заключението от 4 март 2010 г., *Terre wallonne* (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:120). Посочва се и английското решение *HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor* ([2014]

UKSC 3). Стеснителното тълкуване на понятието „планове и програми“, което очевидно следва от практиката на Съда, ограничава това понятие до изисквани по закон актове. Запитващата юрисдикция смята, че то може да противоречи на телеологичното тълкуване на директивите, на което се основава друго решение на Съда (решение от 17 март 2011 г., *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* и др., C-275/09, EU:C:2011:154).

- 41 За разлика от позицията на ответника, според запитващата юрисдикция Декретът от 28 юни 1985 г. и Декретът от 5 април 1995 г. не позволяват да се направи извод, че не е „предвидено“ изготвянето на екологични условия. Не такъв е случаят по отношение на изготвянето на Циркулярното писмо, което цели да създаде правна сигурност, не съдържа правни режими и не е предвидено. В този случай става въпрос за свободно политическо решение.
- 42 По отношение на раздел 5.20.6 от VLAREM II и предвидените в него секторни условия запитващата юрисдикция установява, че задължението за тяхното изготвяне е уредено в Декрета от 28 юни 1985 г., но те не се изискват по смисъла на законодателството на Съюза (те действително са предвидени, но не трябва задължително да бъдат изготвени, вж. заключение от 17 ноември 2011 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др., C-567/10, EU:C:2011:755, т. 14—30). Изготвянето на секторни условия, конкретно относно „съоръжения за производство на електричество от вятърна енергия“, не е задължително и правителството може да реши да не издава правила.
- 43 Ето защо запитващата юрисдикция счита, че в настоящия случай както при секторните екологични условия, така и при Циркулярното писмо, става дума за „доброволни планове“, които във връзка със задължението за извършване на екологична оценка могат да засегнат целта на директивата (заключение от 17 ноември 2011 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др., C-567/10). Съгласно практиката на Съда не съществува задължение тези актове да бъдат изготвени като рамка за оценка при издаването на разрешения, тъй като секторните екологични условия действат автономно като общо правило.
- 44 Циркулярното писмо, което има индикативна стойност и раздел 5.20.6 от VLAREM II, който има автономно действие, действително трябва да се спазват като правила от органа, компетентен да издава разрешения, и имат нормативната сила да ограничават свободата на преценка на този орган, следователно и да противодействат на прекомерното вредно въздействие, но тази свобода на преценка по никакъв начин не е ограничена така, че да допуска прекомерно вредно въздействие върху разрешенията. Тези актове представляват минимален праг, от който не е възможно отклонение, ако това би довело до прекомерно вредно въздействие. С други думи, те не променят по никакъв начин обстоятелството, че не може да бъде издадено разрешение, ако това е в разрез с принципа на добро териториално устройство или по-общо, ако издаването на разрешение би довело до прекомерни рискове или вредни въздействия върху околната среда. По отношение на раздел 5.20.6 от

VLAREM II следва да се отбележи, че секторните екологични условия са толкова независими, че не е необходимо да бъдат налагани като условия за разрешение, за да бъдат изпълнявани.

- 45 Въпросът е дали посочените актове имат нормативната сила и цел да могат да бъдат разглеждани като планове или програми (заключение от 4 март 2010 г., *Terre wallonne*, C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:120). Целта на двата акта не е свързана с начина, по който трябва да бъде изпълнен даден проект, и тези актове не уреждат задължително до каква степен по смисъла на дадена рамка за издаване на разрешение един проект може да бъде разрешен. Съобразно тълкуването на Съда по отношение на плановете и програмите изразът „които се изискват“ трябва да се разглежда във връзка с фразата „рамка за даването на съгласие за бъдещо развитие“ в член 3 от Директивата за СЕО. Съгласно генезиса на тази директива, от значение за преценката на понятието „рамка“ е целта (волята на законодателния орган).
- 46 Понятието „рамка“ следва да държи сметка за поставената цел последиците върху околната среда на всяко решение, което съдържа условия за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти, да бъдат вземани предвид още в контекста на това решение. Даден план или програма определя рамка, ако той, респ. тя влияят върху евентуалното бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проекти, по-специално с оглед на местоположението, естеството, обема и операционните условия или разпределението на ресурсите (заключение от 4 март 2010 г., *Terre wallonne*, C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:120).
- 47 Според запитващата юрисдикция от съдебната практика следва, че определянето на критерии и подробни правила за разрешаването и прилагането на проекти, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, следва да се разглеждат като съществена съвкупност и съответно като план или програма, когато тези последици на проектите върху околната среда се дължат именно на въпросните критерии и подробни правила. Обратно, ако определяните критерии и подробни правила не могат да имат съществени последици върху околната среда, не е налице съществена съвкупност, нито съответно план или програма.
- 48 В контекста и в светлината на разясненията относно действието на двата разглеждани акта и на минималните изисквания, поставени от тях, възниква въпросът дали относимите стандарти имат достатъчно съществени значение и обхват, за да бъде прието наличието на „съществена съвкупност“ от критерии и подробни правила, както и дали може да се говори за достатъчно съгласувана система и достатъчно цялостна рамка за оценка за издаването на разрешения. С други думи, дали обхватът на подобни стандарти е достатъчно важен за определянето на приложимите към разглеждания сектор условия и възприетите чрез тези стандарти разрешения именно във връзка с околната среда и дали допринася да се определят условията за даването на съгласие за бъдещо развитие на конкретните проекти за

създаване и експлоатация на ветрогенераторни паркове, и дали издаването на разрешение зависи от спазването им. Казано по друг начин: дали в настоящия случай, аналогично с решение D'Oultremont, става въпрос за постановление с нормативна сила, съдържащо различни разпоредби относно изграждането на вятърни генератори, които трябва да бъдат спазени при издаването на разрешения за създаване и експлоатация на такива съоръжения, и дали значението и обхватът на такива стандарти са достатъчно важни, за да може да се говори за актове, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда по смисъла на член 3, параграфи 1 и 2 от Директивата за СЕО.

- 49 Въз основа на посочената практика на Съда (C-392/96, C-105/09 и C-110/09, C-41/11, C-290/15, C-671/16, C-160/17) запитващата юрисдикция поставя въпроса дали е вероятно настоящите актове да имат съществени последици върху околната среда. Съгласно цитираната съдебна практика проверката, която трябва да се направи в това отношение, се ограничава до въпроса дали въз основа на обективни елементи може да се изключи вероятността въпросният план или проект да окаже значително влияние върху съответната територия.
- 50 В този смисъл трябва да се постави и въпросът дали постановление като разглежданото в главното производство води до промяна в приложимата правна уредба, която е вероятно да има съществени последици върху околната среда. Всъщност не е ясно дали с настоящите актове се разкрива „възможност за евентуални последици върху околната среда“ (израз от заключението от 25 януари 2018 г., Raoul Thybaut и др., C-160/17, EU:C:2018:40) и дали са налице планове, които са от решаващо значение за проекти, попадащи в приложното поле на Директива 85/337/ЕИО. Настоящите актове едва ли могат да засегнат изискването да се извърши екологична оценка относно възможните съществени последици върху околната среда.

Осми и девети преюдициални въпроси: възможности на запитващата юрисдикция да ограничи последиците от евентуалната несъвместимост с Директивата за СЕО

- 51 От решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603) е видно, че волята на Съда е била да признае в отделни случаи и по изключение правомощието на националната юрисдикция да уреди последиците от отмяната или установяването на незаконосъобразността на национална разпоредба, приета от нея за несъвместима с правото на Съюза, като например да ограничи във времето някои от последиците. Това следва от член 3, трета алинея ДЕС и член 191, параграфи 1 и 2 ДФЕС, които осигуряват високо равнище на защита на околната среда и подобряването ѝ. Съдът обаче обвързва това изключително правомощие с няколко условия.

- 52 Запитващата юрисдикция посочва, че и двата настоящи акта на пръв поглед насърчават изграждането на вятърни генератори и имат тясна връзка с целите на европейската и фламандската правна уредба в областта на възобновяемата енергия.
- 53 Съгласно член 36, параграфи 1 и 2 от Декрета от 4 април 2014 г. запитващата юрисдикция притежава единствено законоустановеното правомощие по искане на някоя от страните или служебно да реши да запази изцяло или частично правните последици от изцяло или частично отмененото индивидуално решение или да ги запази временно за определен период. Тази мярка може да се разпорежи в нарочно мотивирано решение и след провеждане на състезателно производство само при извънредни обстоятелства, които оправдават нарушението на принципа на законоустановеност. В това решение могат да бъдат взети предвид интереси на трети лица.
- 54 Следователно запитващата юрисдикция не е оправомощена да разпорежи сама запазването на посочените в преюдициалното запитване актове, които, в зависимост от отговора на преюдициалното запитване, са били (не) надлежно издадени. Освен това поради своята ограничена нормативна сила Циркулярното писмо е правен акт, който не може да бъде обжалван пред запитващата юрисдикция или пред Raad van State. Запитващата юрисдикция няма право да разпорежда оставянето в сила на настоящите актове, тъй като не е оправомощена да отмени тези актове, а правомощието за оставяне в сила не може да бъде упражнено, ако законосъобразността на тези актове е изследвана инцидентно въз основа на възражение.
- 55 С оглед спазването на принципа на правна сигурност обаче фламандското право предвижда възможността съдилищата да не обвързват незаконосъобразността с последици. Запитващата юрисдикция поставя въпроса дали от гледна точка на правото на Съюза това правомощие за оставяне в сила е приложимо, така че и при инцидентен контрол за законосъобразност, който в противен случай би довел до установяването на неприложимост на стандарта, последиците от план и/или програма да могат да бъдат запазени временно, ако 1) са изпълнени условията, предвидени в решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603), и мярката засяга правото на Съюза, както и ако 2) са изпълнени условията, предвидени в член 36, параграфи 1 и 2 от Декрета от 4 април 2014 г. (с изключение на изискването за отменено решение), като се гарантира, че оставянето в сила има изключителен характер и периодът, в който могат да бъдат запазени последиците от план и/или програма, може да бъде ограничен до необходимия за отстраняването на незаконосъобразността период.
- 56 В този контекст запитващата юрисдикция отбелязва, че самото установяване на неприложимостта въз основа на споменатия инцидентен контрол за законосъобразност, който тя е оправомощена да извърши (съгласно член 159

от белгийската конституция), на пръв поглед би могло да доведе до отпадането на секторните екологични условия, определени конкретно за вятърните генератори. Също така неприложимостта може да бъде установена не само в контекста на спор за разрешения, но и извън този контекст, тъй като секторните екологични условия представляват задължителни минимални стандарти за съоръжения и дейности. Освен това установяването на неприложимостта на тези стандарти би поставило под въпрос законосъобразността на всички разрешения, издадени след 31 март 2012 г., доколкото те са определено почиват на тези актове. Незаконсъобразността на тези разрешения може да бъде изтъкната и в гражданско дело или по наказателен или административен спор за оставяне в сила. По същия начин въпросното установяване би засегнало правната сигурност, що се отнася до рамката за оценка относно вятърни генератори, а оттам и дадена цел в областта на производство на електроенергия от възобновяеми енергийни източници.

- 57 Приемането и влизането в сила на нова национална правна уредба на пръв поглед също не би могло да предотврати вредните последици за околната среда вследствие на установяването на неприложимост, тъй като ново постановление, съдържащо секторни стандарти за вятърните генератори, по принцип не може да бъде въведено с обратна сила и поставя под въпрос експлоатацията на съществуващите вятърни генератори.
- 58 По предварителна оценка от гледна точка на транспонирането на правото на Съюза в областта на защитата на околната среда установяването на настоящите актове за неприложими би довело и до по-неблагоприятна за околната среда празнота в правото. В този контекст запитващата юрисдикция посочва, че двата настоящи акта съответстват на целите на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници и допринасят за транспонирането ѝ във Фландрия.
- 59 Установяването на неприложимостта на секторните стандарти и Циркулярното писмо би могло да доведе и до значителна правна несигурност по отношение на валидността, включително на екологичните разрешения на експлоатираните към настоящия момент вятърни генератори.
- 60 Освен това запитващата юрисдикция установява, че не е оправомощена от декрет да запази временно законосъобразността на настоящите актове, но в случай на отмяна на разрешение за проект е оправомощена съгласно член 36, параграфи 1 и 2 от Декрета от 4 април 2014 г. да запази временно правните последици от това разрешение. Както бе изложено по-горе, в това отношение се прилагат някои задължителни условия. Ето защо, ако Съдът отговори отрицателно на осми въпрос, запитващата юрисдикция поставя въпроса дали правните последици от отменено индивидуално решение могат да бъдат запазени временно въз основа на условията, определени от фламандското право и правото на Съюза, относно временното оставяне в

сила при установяване на незаконосъобразност поради нарушаване на Директивата за СЕО.

- 61 В резултат от запазването на правните последици от настоящите актове законосъобразността на индивидуалните проекти няма да бъде поставена под въпрос и местният законодателен орган ще получи строго необходимото време, за да издаде нова правна уредба в съответствие с Директивата за СЕО. Временното запазване на правните последици от индивидуалния проект по време на строго необходимия период за приемането на нова правна уредба в съответствие с Директивата за СЕО, с който местният законодателен орган трябва да разполага, от друга страна, оказва влияние върху законосъобразността на индивидуалния проект и задължава съответния заявител да подаде ново заявление след изтичането на периода. Това означава също, че запитващата юрисдикция може да премахне празнотата в правото в контекста на спор за разрешения само *ad hoc*, т.е. само по отношение на обжалваното решение за издаване на разрешение.