



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. КОКОТТ

представено на 18 декември 2025 година¹

Дело C-771/24

Fédération belge du stationnement ASBL,

Interparking SA

срещу

Région de Bruxelles-Capitale

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Задължение за извършване на екологична оценка — План или програма в сектора на транспорта, градското и териториалното планиране или земеползването — Наредба за условията за експлоатация на паркинги — Запазване на последиците“

„Да гледа, който се обрича“².

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия), дава възможност на Съда да изясни два аспекта, свързани с Директивата относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда³ (наричана по-нататък „Директивата за СЕО“, като „СЕО“ означава „стратегическа екологична оценка“).

2. То се отнася, на първо място, до въпроса какво следва да се разбира под двойката понятия „планове и програми“ и при какви условия тези планове и програми подлежат на стратегическа екологична оценка. Разбирането на тази двойка понятия е от основно значение за определянето на приложното поле на Директивата за СЕО, но то все още не е изяснено в достатъчна степен в досегашната съдебна практика. В настоящото преюдициално производство следва по-специално да се разгледа въпросът дали двойката понятия „планове и програми“ изисква те да имат планово или програмно измерение, в смисъл да съдържат правила за градско и териториално планиране.

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² „Песен за камбаната“, Фридрих Шилер [превод: Димитър Стоевски, книгоиздателство „Игнатов“].

³ 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).

3. На второ място, до Съда отново се отправя искане да изясни практиката си относно условията, при които по изключение може да се запазят последиците на национални разпоредби, приети в нарушение на процедурни правила на Съюза.

II. Правна уредба

4. Целите на Директивата за СЕО личат по-специално от член 1:

„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“.

5. Плановете и програмите са дефинирани в член 2, буква а) от Директивата за СЕО:

„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“.

6. Задължението за извършване на стратегическа екологична оценка е уредено в член 3 от Директивата за СЕО:

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

2. В съответствие с параграф 3 екологична оценка се извършва за всички планове и програми:

а) които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, [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 [Директивата за ОВОС⁴] или

б) [...]“.

⁴ 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), последно изменена с Директива 2014/52/ЕС (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1).

III. Фактите и преюдициалното запитване

7. С обжалваната в главното производство наредба от 25 февруари 2021 г.⁵ правителството на Région de Bruxelles-Capitale (Столичен регион Брюксел, Белгия) определя общи условия за експлоатация на покрити и непокрити паркинги.

8. Съгласно акта за преюдициално запитване обжалваната наредба се прилага за паркинги с повече от десет паркоместа. В нея под заглавието „Общи условия за експлоатация на покрити и непокрити паркинги“ се определят условията за използване, устройство и сигнализация, условията за поддръжка и контрол, условията за зарядни станции за електрически превозни средства и условията за паркоместа за велосипеди.

9. По-нататък в акта за преюдициално запитване се посочва, че под заглавието „Специални условия за експлоатация на непокрити паркинги“ обжалваната наредба определя условията за поддръжка на озеленяването, за използване на пътна сол и за поддръжка на системите за отводняване и на изкуственото осветление, а под заглавието „Специални условия за експлоатация на покрити паркинги“ — условията за устройството на паркинга, за гарантиране на безопасността, за спазване на стандартите за качество на въздуха и за механичната и естествената вентилация.

10. Освен това обжалваната наредба изисква новите паркинги да разполагат със зарядни точки за електрически моторни превозни средства и паркоместа за велосипеди. По принцип отоплението на покритите паркинги е забранено.

11. Съгласно акта за преюдициално запитване при издаването на екологично разрешение за паркинги органите са длъжни да спазват посочените в обжалваната наредба критерии и подробни правила, доколкото не са приложими определени, изрично предвидени изключения. Следователно издаването или продължаването на срока на такова екологично разрешение зависи от спазването на условията за експлоатация.

12. Лицето, което желае да изгради паркинг или дори само да промени предназначението на сграда или да измени чувствително релефа на терена, освен екологично разрешение трябва да получи и разрешение за градоустройствено проектиране, издаването на което се обуславя от спазването на нормите, определени в планове и подзаконовите актове относно териториалното устройство.

13. Както е посочено в член 1 от обжалваната наредба, с нея частично се транспонира приетата в съответствие с член 194 ДФЕС Директива (ЕС) 2018/844⁶ (наричана по-нататък „Директивата за изменение на Директивата за сградите⁷“), с която се цели подобряване на енергийната ефективност на сградите.

⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parking (Наредба на правителството на Столичен регион Брюксел от 25 февруари 2021 година за определяне на общите и специалните условия за експлоатация за паркинги), *Moniteur belge* от 3 март 2021 г., стр. 18655.

⁶ Директива (ЕС) 2018/844 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите и Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност (ОВ L 156, 2018 г., стр. 75).

⁷ Директива 2010/31/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 2010 година относно енергийните характеристики на сградите (ОВ L 153, 2020 г., стр. 13).

14. В рамките на процедурата по приемане на обжалваната наредба, в становище № 68.487/1 от 12 януари 2021 г. законодателното отделение на Conseil d'État (Държавен съвет) приема, че по силата на член 3, параграф 2 от Директивата за СЕО за проектираната наредба трябва да се извърши екологична оценка, ако е вероятно да има съществени последици върху околната среда. Приема се, че наредбата определя рамката, в която следва или могат да се извършват инфраструктурните дейности, попадащи в обхвата на точка 10, буква б) от приложение II към Директивата за ОВОС. Това е така, защото тази наредба съдържа условия за експлоатация и правила относно решението за екологичните разрешения за паркингите за целия Столичен регион Брюксел.

15. Въпреки това Столичен регион Брюксел приема обжалваната наредба, без да е извършена оценка на последиците за околната среда от нея.

16. На 30 април 2021 г. Fédération belge du stationnement ASBL и Interparking SA подават до Conseil d'État (Държавен съвет) жалба за отмяна на обжалваната наредба.

17. Те считат, че обжалваната наредба представлява план или програма по смисъла на Директивата за СЕО. По смисъла на практиката на Съда наредбата установявала съществена съвкупност от критерии и подробни правила за разрешаването и прилагането на един или повече проекти, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда. Всъщност, за да получат разрешение, проектите за паркинги трябвало задължително да бъдат съобразени с правилата, критериите и условията, предвидени в посочената наредба и годни да породят съществено въздействие върху градската среда.

18. Столичен регион Брюксел от своя страна смята, че за да попада в обхвата на понятието „план и програма“, актът, както сочи това понятие, трябва да има планово или програмно измерение. Такова липсвало, тъй като в обжалваната наредба не се посочвал план или програма по отношение нито на местата, на които могат да бъдат изградени паркинги в Столичен регион Брюксел, нито на броя на допустимите на тази територия паркинги. Наредбата само установявала (задължителни) правила, с които всяко паркингово съоръжение трябва да бъде в съответствие след неговото изпълнение, на етапа на експлоатацията (вътрешно оборудване, безопасност на велосипедистите, вентилация и т.н.). Ето защо тя сама по себе си не допринасяла за изпълнението или изграждането на даден проект. Въз основа на критикуваните секторни условия, тясно свързани с експлоатацията на паркингите като такива, след получаване на разрешението не било възможно да се определят местоположението и броят на паркингите, които биха могли да бъдат експлоатирани в Брюксел.

19. Според Conseil d'État (Държавен съвет) практиката на Съда се отнася до актове, уреждащи изграждането и експлоатацията на съоръжения (вятърни генератори), докато обжалваната наредба се отнася до експлоатацията на паркинги, без обаче да определя правила за тяхното изграждане. Всъщност тези правила се съдържали в плановете и подзаконовите актове относно териториалното устройство, които от своя страна вече били подложени на стратегическа екологична оценка.

20. Съгласно член 98 от Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT — Брюкселски кодекс за устройство на територията) изграждането на паркинг изисквало разрешение за градоустройствено проектиране (като изискването за него било кумулативно с това за екологично разрешение). Издаването на такова разрешение се обуславяло от спазването на правилата, определени в плановете и подзаконовите актове

относно териториалното устройство, и по-конкретно в тези, които предвиждат защита на съответните територии, до които се отнася Директивата за местообитанията⁸, поради което именно тези планове и подзаконовы актове служели като рамка за издаването на посоченото разрешение.

21. При тези обстоятелства Conseil d'État (Държавен съвет) иска да се установи дали обжалваната наредба, която определя само условията за експлоатация на паркинги, без да предвижда правила за тяхното изграждане, нито за максималния им брой, може да се квалифицира като план или програма в сектора на градското и териториалното планиране или земеползването. Освен това Conseil d'État (Държавен съвет) изпитва съмнения дали експлоатацията на паркинги спада задължително към сектора на транспорта.

22. Ето защо Conseil d'État (Държавен съвет) отправя до Съда следните въпроси:

- „1) Следва ли член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО да се тълкува в смисъл, че наредба като разглежданата в главното производство, която определя само условията за експлоатацията на паркинги, без да предвижда правила за тяхното изграждане, нито за максималния им брой, трябва въпреки това да се квалифицира като план или програма в сектора на транспорта, градското и териториалното планиране или земеползването?
- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, може ли национална юрисдикция да приложи разпоредба от своето национално право, която я оправомощава да запази за ограничен период от време последиците от отменен подзаконов акт, определящ условията за експлоатация на паркинги на територията на даден регион, за да позволи на регионалните органи да извършат оценка на последиците върху околната среда от тези условия за експлоатация, преди да пристъпят към евентуалната замяна на този акт с нов акт?“.

23. Писмени становища представят жалбоподателите в главното производство — Fédération belge du stationnement ASBL и Interparking SA заедно, Кралство Белгия, Република Латвия и Европейската комисия. На основание член 76, параграф 2 от Процедурния правилник Съдът решава да не провежда съдебно заседание.

IV. Правен анализ

A. По първия въпрос

24. С първия си въпрос Conseil d'État (Държавен съвет) иска да се установи дали член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО трябва да се тълкува в смисъл, че за акт, който определя само условията за експлоатация на паркинги, трябва да се извърши стратегическа екологична оценка в съответствие с Директивата за СЕО.

25. За да се отговори на този въпрос, *на първо място*, следва да се изясни дали такъв акт попада в обхвата на определението, съдържащо се в член 2, буква а) от Директивата за СЕО. *На второ място*, следва да се прецени дали двойката понятия „планове и програми“

⁸ 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).

включва и други, неписани характеристики и ако е така, дали те са налице. След което, *на трето място*, следва да се провери дали съответният акт отговаря и на условията, установени в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО.

1. Планове и програми по смисъла на член 2, буква а) от Директивата за СЕО

26. Съгласно член 2, буква а) от Директивата за СЕО „планове и програми“ означава планове и програми, които, *първо*, 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, *второ*, се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби.

27. От текста на поставения от Conseil d'État (Държавен съвет) въпрос е видно, че според него изпълнението на тези две условия е извън съмнение. *Първо*, наредбата е приета от правителството на Столичен регион Брюксел на 25 февруари 2021 г. *Второ*, макар да изглежда, че не съществува задължение за определяне на разглежданите условия за експлоатация, в това отношение е достатъчно приемането им да е *уредено* от национални закони или подзаконови разпоредби, определящи компетентните за тяхното приемане органи, както и процедурата за изготвянето им⁹. Както Conseil d'État (Държавен съвет) посочва, правното основание на обжалваната наредба съгласно нейния преамбюл са член 6, параграф 1, първа алинея, член 10, втора алинея и член 63, параграф 3, втора алинея от Ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen (Наредба от 5 юни 1997 г. относно екологичните разрешения)¹⁰.

2. По тълкуването на двойката понятия „планове и програми“

28. Спорът основно се отнася до тълкуването на двойката понятия „планове и програми“, и по-специално до въпроса дали са необходими други характеристики освен предвидените в определението, съдържащо се в член 2, буква а) от Директивата за СЕО.

29. Отправна точка е констатацията, че член 2, буква а) от Директивата за СЕО не дефинира двойката понятия „планове и програми“, а само ги обвързва с двете току-що разгледани — допълнителни — условия¹¹. Това обаче поначало не изключва възможността на двойката понятия да са присъщи и други условия.

30. Като се позовава на доводите на Столичен регион Брюксел в главното производство, Белгия твърди, че даден акт може да попада в обхвата на двойката понятия „планове и програми“ само ако има планово или програмно измерение. В случая със спорната наредба това не било така, тъй като тя не съдържала план или програма нито по отношение на местата, на които могат да бъдат изградени паркинги в Столичен регион Брюксел, нито по отношение на броя на допустимите на тази територия паркинги¹². По този начин Белгия

⁹ Решения от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 52), от 12 юни 2019 г., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, т. 54), от 12 юни 2019 г., Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, т. 34), от 7 юни 2018 г., Thybaut и др. (C-160/17, EU:C:2018:401, т. 43), и от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 31).

¹⁰ Акт за преюдициално запитване, стр. 30.

¹¹ Вж. вече представените от мен заключения по дело D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:561, т. 28) и по съединени дела Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:120, т. 38).

¹² Акт за преюдициално запитване, стр. 21; становище на Кралство Белгия, точка 21 и 23.

разбира двойката понятия „планове и програми“ в смисъл, че предполага правила за градско и териториално планиране под формата на (предварително) определяне на допустимите начини на използване на дадена територия.

31. Това разбиране според мен не е убедително. То се оборва от текста, структурата и генезиса на Директивата за СЕО. Останалите доводи, изложени от Столичен регион Брюксел и Белгия в подкрепа на това тълкуване, също не са убедителни (вж. буква а).

32. Доколкото изискването за „планово или програмно измерение“ се основава на използването на това понятие в съдебната практика, от нея също не може да се изведе основание за ограничително тълкуване на двойката понятия „планове и програми“. Това е така, защото тази съдебна практика не обвързва „плановото или програмното измерение“ с изисквания, чието изпълнение да е условие за квалифицирането на актове като „планове и програми“ (вж. буква б).

а) Правила за градско и териториално планиране

33. Белгия най-напред поставя под съмнение наличието на план или програма поради това, че спорната наредба не съдържа правила за градско и териториално планиране.

34. Според мен обаче становището, че двойката понятия „планове и програми“ изисква те да съдържат такава правила за градско и териториално планиране, не е убедително.

35. *Първо*, текстът на член 2, буква а) от Директивата за СЕО не съдържа подобно ограничение.

36. *Второ*, изброяването на секторите в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО би било безпредметно, ако двойката понятия „планове и програми“ се тълкува в смисъл, че изисква те да съдържат правила за градско и териториално планиране. Съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО екологична оценка се извършва за планове и програми, които се изготвят за селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, управлението на водите, далекосъобщенията, туризма, *градското и териториалното планиране или земеползване*. Следователно сектор „градско и териториално планиране или земеползване“ е посочен като един от *няколко* сектора, в които могат да се изготвят планове и програми по смисъла на Директивата за СЕО.

37. *Трето*, значението на този систематичен аргумент се потвърждава и от материалите, свързани с приемането на Директивата за СЕО. Те сочат, че в член 2, буква а) *съзнателно* не е предвидено условие в този смисъл.

38. Това е така, защото първоначалното предложение на Комисията за Директивата за СЕО все още съдържа в член 2, буква а) допълнението „в сектора на градското и териториалното планиране“¹³. Съгласно обяснителния меморандум на предложението Директивата следва да се ограничи до планове и програми в сектора на градското и териториалното планиране¹⁴.

¹³ Предложение за Директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда от 4 декември 1996 г. (COM(96) 511 окончателен, стр. 17).

¹⁴ Предложение за Директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда от 4 декември 1996 г. (COM(96) 511 окончателен, стр. 2).

39. Комисията на Европейския парламент по икономически и парични въпроси и индустриална политика критикува в своето становище това ограничаване на приложното поле и предлага текст, „в който отпада пряката връзка с градското и териториалното планиране“¹⁵. Тя се мотивира с довода, че стратегически решения с последици за градското и териториалното планиране, които не са непосредствено установими, също могат да имат по-големи или по-малки последици върху околната среда. Съгласявайки се с това, Парламентът включва в своята законодателна резолюция изменение 17, в което се отказва от допълнението „в сектора на градското и териториалното планиране“¹⁶. Още измененото предложение на Комисията от 1999 г. вече не съдържа това допълнение¹⁷.

40. Комисията все пак поддържа становището, че мярката трябва да се отнася до дадено местоположение. Член 2, буква а) от измененото предложение изисква планове и програмите да задават рамка за бъдещи проекти по отношение на *местоположението*, и по-специално по отношение на естеството, големината или условията за експлоатация на тези проекти¹⁸.

41. В крайна сметка обаче в общата позиция на Съвета се прави разграничение между определението и обхвата в съответствие с окончателно приетия текст, като в определението се изключва критерият за относимост към местоположението, а „градското и териториалното планиране или земеползване“ се посочва в рамките на обхвата като един от няколко възможни сектора, в които могат да се изготвят планове и програми¹⁹.

42. *Четвърто*, противно на становището на Белгия, изискването за правила за градско и териториално планиране не може да се изведе и от практиката на Съда.

43. Решението на Съда да не квалифицира като „план или програма“ спорния по дело *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias* и др. акт за отклоняване на река, не се основава на липсата на правила за градско и териториално планиране. Действително в мотивите си Съдът посочва, че актът не определя нито критериите и подробните правила *за използване на територията*, нито правилата и процедурите за проверка, които са от значение за прилагането на един или няколко проекта²⁰. Съдът възприема тази формулировка от цитираното на посоченото място решение по дело *Inter-Environnement Bruxelles* и др. Позоваването в него на критериите и подробните правила за използване на територията се обяснява единствено с факта, че спорният акт действително е бил изготвен за сектора на устройството на територията, както безспорно следва от предхождащите формулировката съображения²¹. Следователно съгласно мотивите по дело *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias* и др. от значение е не липсата на условия за използване на територията, а по-скоро липсата изобщо на критерии за контрол, т.е. обстоятелството, че спорният акт не създава рамка за бъдещи проекти.

¹⁵ Становище на Комисията по икономически и парични въпроси и индустриална политика относно доклада по предложението за директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда от 25 юни 1998 г. (A4/1998/245).

¹⁶ Законодателна резолюция със становището на Европейския парламент по предложението за директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда от 20 октомври 1998 г. (ОВ С 341, 1998 г., стр. 22).

¹⁷ Изменено предложение за директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (COM(1999) 73 окончателен) от 22 февруари 1999 г. (ОВ С 83, 1999 г., стр. 15 и 16).

¹⁸ Изменено предложение за директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (COM(1999) 73 окончателен) от 22 февруари 1999 г. (ОВ С 83, 1999 г., стр. 15 и 16).

¹⁹ Обща позиция на Съвета от 30 март 2000 г. с оглед на приемането на Директивата на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (5685/1/00 REV 1, стр. 7 и 8).

²⁰ Решение от 11 септември 2012 г., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias* и др. (C-43/10, EU:C:2012:560, т. 95).

²¹ Вж. решение от 22 март 2012 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 28 и 29).

44. Действително по дело D'Oultremont и др. Съдът приема, че планове и проектите трябва да обхващат някаква територия²². За това обаче е достатъчно мярката да се прилага в цялата област на компетентност на органа, който я е приел²³.

45. Накрая, още при разглеждането на съединени дела Terre wallonne ASBL и Inter-Environnement Wallonie ASBL Съдът включва в обхвата на понятието „планове и програми“ акт, който регулира условията за разпръскване на азот²⁴. Този акт също не предвижда специфични правила за градско и териториално планиране.

46. *Пето*, възразението, че това тълкуване на двойката понятия „планове и програми“ разширява приложното поле на стратегическата екологична оценка, също не е основателно. Според него в обхвата на тези понятия трябва всъщност да попадат всички актове, които уреждат експлоатацията на съоръжения²⁵.

47. Вярно е, че възприетото тук разбиране на двете понятия не е от такова естество, че да ограничи в това отношение приложното поле на стратегическата екологична оценка. Това обаче не означава, че още с квалифицирането на акт като план или програма по смисъла на Директивата за СЕО се поражда задължение за извършване на стратегическа екологична оценка. Напротив, единствено член 3 от Директивата за СЕО определя условията, при които това е необходимо. Чрез прилагането на установените в този член критерии се постига подходящо ограничаване на приложното поле на стратегическата екологична оценка²⁶.

б) Планово и програмно измерение в съдебната практика

48. От обстоятелството, че Съдът използва в практиката си понятието за програмно или планово измерение, не може да се заключи, че съществуват изисквания, които трябва да бъдат изпълнени, за да се приемат определени правни актове за „планове и програми“.

49. За първи път Съдът използва понятието в решението по дело Inter-Environnement Bruxelles и др. В това решение Съдът подчертава, че спорният акт съдържа общи правила, отличава се с известна абстрактност и има за цел преустройство на съответния квартал. Това е белег, че става въпрос за *програмен или планов* акт, и не е пречка той да бъде включен в понятието „планове и програми“²⁷. При повърхностен прочит от това би могло да се направи изводът, че двойката понятия „планове и програми“ изисква наличието на тези елементи.

50. При по-внимателен прочит обаче съображенията на Съда изключват този извод.

²² Решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 45).

²³ Решение от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 46).

²⁴ Решение от 17 юни 2010 г., Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, EU:C:2010:355, т. 41 и 42).

²⁵ Акт за преюдициално запитване, стр. 19; становище на Кралство Белгия, точка 43 и 44.

²⁶ Тази регулаторна техника е резултат от извършеното в хода на законодателния процес разграничение между определение и обхват. Както първоначалният, така и измененият проект на Комисията определят двойката понятия „планове и програми“, като използват онези условия, които установяват обхвата съгласно член 3 от Директивата за СЕО в приложимата ѝ редакция. Вж. препратките в бележки под линия 10 и 14.

²⁷ Решение от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-671/16, EU:C:2018:403, т. 60); също така решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 61).

51. Това е така, защото Съдът въвежда тези съображения с думата „впрочем“. Следователно той ги излага само при условията на евентуалност. Поради това значението им става ясно едва с оглед на същинския му аргумент, че общозадължителният характер на даден акт не е пречка той да бъде включен в обхвата на двойката понятия „планове и програми“²⁸. Това е така, защото, за разлика от Орхуската конвенция²⁹, Директивата за СЕО не прави разграничение между „планове и програми“, „политики“ и „общоприложими правила със задължителна сила“. С този аргумент Съдът отхвърля възражението на Белгия, че поради общозадължителния си характер разглежданият акт не е план или програма по смисъла на Директивата за СЕО.

52. Ето защо със съображенията си относно програмното или плановото измерение и относно посочените обстоятелства (обща правна уредба, определена абстрактност и преустройство на дадена територия) Съдът не въвежда допълнително условие за наличието на план или програма.

3. Условия по член 3, параграф 1 от Директивата за СЕО

53. Съгласно член 3, параграф 1 от Директивата за СЕО на стратегическа екологична оценка подлежат „само“ плановете и програмите, посочени в параграфи 2—4. Съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО екологична оценка се извършва за всички планове и програми, които отговарят на две кумулативни условия. Плановете и програмите трябва, *първо*, да бъдат изготвени за един от изброените сектори и *второ*, да определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС.

54. Противно на съмненията на Conseil d'État (Държавен съвет)³⁰, спорната наредба е изготвена за един от изброените сектори (вж. буква а). Conseil d'État (Държавен съвет) трябва да провери и дали с наредбата се определя рамка за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти. От значение за това е дали наредбата налага на разрешаващия орган задължителни критерии и подробни правила, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда (вж. буква б).

а) Изготвяне за един от изброените сектори

55. От изброените в член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО сектори, за които могат да се изготвят планове и програми, релевантни в настоящия случай са сектори „транспорт“ и „градско и териториално планиране или земеползване“.

²⁸ Решение от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-671/16, EU:C:2018:403, т. 60); също така решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 61).

²⁹ Конвенция за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда от 1998 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204), приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 17).

³⁰ Акт за преюдициално запитване, стр. 36 и 37.

56. На първо място, следва да се отбележи, че Съдът тълкува понятието „изготвяне за даден сектор“ в смисъл, че е достатъчно планът или програмата „да се отнася до“ този сектор³¹. Определение на отделните сектори обаче не се съдържа нито в Директивата за СЕО, нито в практиката на Съда.

57. С оглед на това условията за експлоатация на паркинги се отнасят до сектор „транспорт“. За съжаление, Conseil d'État (Държавен съвет) не посочва причините за съмненията си относно отнасянето им към този сектор. Това за мен, във всеки случай, е необяснимо. Всъщност е точно обратното — много вероятно е условията за експлоатация на паркинги да се отнасят до сектора на транспорта, тъй като уреждат проектирането и използването на транспортната инфраструктура.

58. Вярно е, че съдебната практика не съдържа общи разяснения какво следва да се разбира под сектор „транспорт“. В единственото релевантно до този момент дело — Bund Naturschutz in Bayern — Съдът обаче възприема широко тълкуване на този сектор. Без да посочва допълнителни мотиви, той приема, че дадена разпоредба се отнася до сектор „транспорт“ и когато урежда задължението за издаване на разрешение за придвижване с моторни превозни средства или паркиране извън предвидените за обществено ползване улици в защитената местност³².

59. Ако обаче Съдът включва в сектор „транспорт“ дори паркирането на моторни превозни средства извън обществени места, то това следва да важи и за паркинги, чиято експлоатация подлежи на специални правила. Това е така, защото транспортът с лични превозни средства без паркинги на практика е немислим. Като необходима инфраструктура, паркингите следователно трябва да бъдат отнесени към сектор „транспорт“.

60. Дали условията за експлоатация на паркинги се отнасят и до сектор „градско и териториално планиране или земеползване“, зависи от конкретния начин, по който те са формулирани.

61. Съмненията на Conseil d'État (Държавен съвет), че те се отнасят до сектор „градско и териториално планиране или земеползване“, изглежда, произтичат от обстоятелството, че за изграждането на паркинги, освен екологичното разрешение, за чието издаване се изисква да са спазени условията за експлоатация, трябва да се издаде и разрешение за градоустройствено проектиране, което изисква спазване на разпоредбите на правото в областта на градското и териториалното планиране. Съгласно представените от Conseil d'État (Държавен съвет) данни и застъпването от него становище правилата за градско и териториално планиране определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, необходимо за изграждането на паркинг, и следователно са били подложени на стратегическа екологична оценка³³.

62. Въпреки това наличието на рамка, определена съгласно правото в областта на градското и териториалното планиране, не изключва възможността допълнителни правила, които установяват задължителни изисквания за осъществяване на проекта, да

³¹ Решение от 22 февруари 2022 г., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, т. 49), с позоваване на решения от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 66), и от 27 октомври 2016 г., D'Oultremont и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 44).

³² Решение от 22 февруари 2022 г., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, т. 53).

³³ Акт за преюдициално запитване, стр. 36 и 37.

подлежат на стратегическа екологична оценка. От значение е дали разглежданите правила изпълняват условията по член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО. В противен случай държавите членки биха могли да заобикалят задължението за извършване на стратегическа екологична оценка на планове или програми, като за установяването на изисквания използват различни правни актове, от които само един да подлежи на стратегическа екологична оценка³⁴.

63. Що се отнася, от друга страна, до тълкуването на двойката понятия „градско и териториално планиране или земеползване“, то изисква наличие на разпоредба, която има последици върху използването на дадена територия.

64. Действително Съдът приема, че този сектор не се свежда само до районирането на територията и определянето на разрешените в съответните райони начини на ползване, а има по-широк обхват, тъй като включва както градското и териториалното планиране, така и земеползването³⁵. Съображенията на Съда обаче не трябва да се разбират в смисъл, че не се изисква наличието на последици върху използването на дадена територия. По-скоро Съдът противопоставя двете понятия „градско и териториално планиране“ и „земеползване“. При това той обяснява по убедителен начин, че освен планирането на ниво конкретно използване (земеползване) двойката понятия обхваща и по-високото ниво на планиране, каквото например е управлението на териториалното развитие или опазването на природата и ресурсите (градско и териториално планиране). В съответствие с това в практиката си, в която се позовава на посоченото тълкуване, Съдът отнася към сектор „градско и териториално планиране или земеползване“ единствено актове, които имат последици върху използването на дадена територия³⁶. Макар от това да не следва изводът, че наличието на такива последици е задължително, съображенията на Съда, във всеки случай, не изключват такова изискване.

65. Материалите, свързани с приемането на Директивата за СЕО, също показват, че двойката понятия „градско или териториално планиране и земеползване“ изисква да е налице разпоредба, която има последици върху използването на дадена територия. В обяснителния меморандум на предложението си Комисията изрично посочва, че „плановите и програмите в сектора на градското и териториално планиране определят използването на земята“³⁷. Вярно е, че в хода на законодателния процес се приема приложното поле на Директивата за СЕО да не се ограничава до сектора на градското и териториалното планиране. Не изглежда обаче законодателят на Съюза да е искал да се откаже от посоченото разбиране на понятието за градско и териториално планиране.

66. Ако се възприеме това разбиране за сектор „градско и териториално планиране или земеползване“, не може да се изключи възможността до този сектор да се отнася и акт, който определя единствено условия за експлоатацията на паркинги, без да съдържа

³⁴ Вж. решения от 7 юни 2018 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др. (C-671/16, EU:C:2018:403, т. 55), и от 27 октомври 2016 г., *D'Oultremont* и др. (C-290/15, EU:C:2016:816, т. 48), както и моите заключения по дела *Inter-Environnement Bruxelles* и др. (C-671/16, EU:C:2018:39, т. 25) и *D'Oultremont* и др. (C-290/15, EU:C:2016:561, т. 55).

³⁵ Решения от 22 февруари 2022 г., *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, т. 50) и от 7 юни 2018 г., *Inter-Environnement Bruxelles* и др. (C-671/16, EU:C:2018:403, т. 43), и *Thybaut* и др. (C-160/17, EU:C:2018:401, т. 48).

³⁶ Дело *Inter-Environnement Bruxelles* и др. се отнася до регионален градоустройствен правилник, дело *Thybaut* — до периметър на градска комасация, а дело *Bund Naturschutz in Bayern* — до определянето на защитена местност.

³⁷ Предложение за Директива на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда от 4 декември 1996 г. (COM(96) 511 окончателен, стр. 2). Вж. също плановите и програмите, които Комисията изброява на стр. 3, за да илюстрира обхвата.

разпоредби относно изграждането на тези паркинги или относно техния максимален брой. Conseil d'État трябва да провери дали подобен акт има последици върху използването на дадена територия.

б) Рамка за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, които подлежат на ОВОС

67. Въпросът дали условията за експлоатация на паркинги изискват екологична оценка, зависи следователно в решаваща степен от въпроса дали те налагат на разрешаващия орган задължителни критерии и подробни правила, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

68. Това е така, защото член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО изисква съответните планове или програми да определят и рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти и тези проекти да са сред проектите, изброени в приложения I и II към Директивата за ОВОС.

69. В този контекст, Съдът редовно обръща внимание, че понятието³⁸ „планове и програми“ се отнася до всеки акт, който, като определя правила и процедури за контрол, приложими за съответния сектор, установява съществена съвкупност от критерии и подробни правила за разрешаването и осъществяването на един или повече проекти, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда³⁹.

70. Това тълкуване има за цел, *от една страна*, да гарантира, че предварителното определяне на изискванията („критерии и подробни правила за разрешаването“) се извършва едва след оценка на въздействието им върху околната среда⁴⁰. От значение следователно е дали чрез плана или програмата предварително се определят изисквания, които са задължителни за разрешаващия орган, когато впоследствие взема решението за разрешение.

71. *От друга страна* обаче, като своеобразно правило de minimis („съществена съвкупност“), това тълкуване също така цели да предотврати дори само изолираното определяне на отделни критерии или подробни правила, които нямат съществени последици върху околната среда, да налага необходимост от екологична оценка. Решаващият въпрос дали определените критерии и подробни правила надхвърлят прага на съществената съвкупност, следва да намери своя отговор въз основа на качествена оценка⁴¹. Поради това е от значение да се установи дали определените критерии и подробни правила е вероятно да имат съществени последици върху околната среда⁴².

³⁸ В това отношение използваната от Съда след решение D'Oultremont и др. формулировка донякъде е неудачна, доколкото той говори за *понятието „планове и програми“*. Както обаче става ясно от контекста на цитираната в бележка под линия 39 съдебна практика, съображенията му всъщност конкретизират като елемент от фактическия състав „рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите“.

³⁹ Решения от 9 март 2023 г., An Bord Pleanála и др. (Терен на градина „Света Тереза“) (C-9/22, EU:C:2023:176, т. 38), от 22 февруари 2022 г., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, т. 60), и от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 67).

⁴⁰ Решения от 22 февруари 2022 г., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, т. 61), и от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 68).

⁴¹ Решения от 8 май 2019 г., Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus и др. (C-305/18, EU:C:2019:384, т. 51), от 7 юни 2018 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-671/16, EU:C:2018:403, т. 55), и от 7 юни 2018 г., Thybaut и др. (C-160/17, EU:C:2018:401, т. 55); вж. моето заключение, представено още по дело Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-671/16, EU:C:2018:39, т. 26).

⁴² Решения от 22 февруари 2022 г., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, т. 61), и от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 68).

72. За да се определи дали последиците върху околната среда са съществени, може да се използват като ориентир критериите, изброени неизчерпателно в приложение II към Директивата за СЕО. В съответствие с това и Съдът — макар и без да се позовава изрично на точка 1, първо тире от приложение II — вече е посочил, че критериите и подробните правила могат да се отнасят по-специално до местоположението, естеството, големината и условията за експлоатация на проектите или разпределението на свързаните с тях ресурси⁴³.

73. Както се подразбира от акта за преюдициално запитване, последици върху околната среда биха могли да имат по-специално правилата относно изкуственото осветление и системите за отводняване на непокритите паркинги, както и изискванията за зарядни точки и места за паркиране на велосипеди. Преценката дали чрез тези правила или чрез други текстове от спорната наредба се изпълняват критериите за бъдещото издаване на разрешения (задължително определяне на съществена съвкупност от критерии), обаче е от компетентността на Conseil d'État (Държавен съвет). Той трябва по-специално да провери дали тези разпоредби е вероятно да имат съществени последици върху околната среда с оглед на ситуацията на място в Брюксел. Съображенията му, изложени в акта за преюдициално запитване, относно задължителния характер на условията за експлоатация освен това дават повод да се направят следните бележки:

74. Съгласно представените от Conseil d'État (Държавен съвет) данни условията за експлоатация предвиждат възможността разрешаващият орган да се отклони от някои разпоредби. Както Conseil d'État (Държавен съвет) правилно отбелязва, възможността за дерогация до известна степен ограничава задължителния характер на условията за експлоатация. Ето защо от значение е за кои точно разпоредби условията за експлоатация предвиждат такава възможност. Това е така, защото, ако предвидените възможности за отклонение се отнасят до критерии и подробни правила, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, е възможно точно те да нямат задължителен характер за разрешаващия орган.

4. Междинно заключение

75. Ето защо член 2, буква а) и член 3, параграф 2, буква а) от Директивата за СЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че национална мярка, която определя само условията за експлоатация на паркинги, без да предвижда правила за тяхното изграждане, нито за максималния им брой, трябва да се квалифицира като план или програма в сектора на транспорта. Решението обаче дали за такъв план или програма трябва да се извърши екологична оценка, зависи от въпроса дали този план, съответно тази програма налага на разрешаващия орган задължителни критерии и подробни правила, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

Б. По втория въпрос

76. С втория си въпрос Conseil d'État (Държавен съвет) по същество иска да се установи дали национална юрисдикция може да приложи разпоредба от своето национално право, която я оправомощава да запази за ограничен период от време последиците на отменен подзаконов акт, определящ условията за експлоатация на паркинги на територията на

⁴³ Решение от 22 февруари 2022 г., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, т. 62).

даден регион, за да позволи на регионалните органи да извършат оценка на последиците върху околната среда от тези условия за експлоатация, преди да пристъпят към евентуалната замяна на този акт с нов акт.

77. Действително по отношение на акт, приет в нарушение на Директивата за СЕО, по принцип трябва да се предприеме спиране на действието му или неговата отмяна (по този въпрос вж. т. 1). Въпреки това Съдът приема по изключение, че при определени условия националните юрисдикции запазват действието на такъв акт (по този въпрос вж. т. 2). Накрая е необходимо да се направят някои бележки относно прилагането на тези условия (по този въпрос вж. т. 3).

1. Принципно задължение за спиране на действието на акта или за неговата отмяна

78. За да се отговори на този преюдициален въпрос, най-напред следва да се припомни, че Директивата за СЕО не съдържа разпоредби относно последиците от нарушаването на предвидените в нея процедурни правила⁴⁴.

79. Въпреки това съгласно принципа на лоялното сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС, държавите членки са длъжни да отстранят последиците от това нарушение на правото на Съюза⁴⁵. Следователно компетентните национални органи, включително националните юрисдикции, сезирани с жалба срещу приет в нарушение на правото на Съюза вътрешноправен акт, са длъжни в пределите на правомощията си да вземат всички необходими мерки, за да отстранят пропуската да бъде извършена екологична оценка⁴⁶.

80. Ето защо в рамките на своята компетентност националната юрисдикция трябва да предприеме спиране на действието или отмяна на планове или програми, приети в нарушение на задължението за извършване на екологична оценка⁴⁷.

2. Запазване по изключение на последиците от акта

81. Тъй като спирането на действието или отмяната на национална разпоредба, която противоречи на правото на Съюза, може да има неблагоприятни последици, Съдът допуска изключения от този принцип.

82. След като първоначално за допускането на изключения поставя четири условия⁴⁸, в решение А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) Съдът с основание се спира само върху съществените им елементи: запазването трябва да е необходимо, за да се защити по-висш интерес, а именно да се гарантира последователното транспониране на правен акт

⁴⁴ Решения от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 82), и от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 42).

⁴⁵ Решения от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 83), и от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 43).

⁴⁶ Решения от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 83), и от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 44 и 45).

⁴⁷ Решения от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 83), и от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 46).

⁴⁸ Решения от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 43), и от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 63).

на Съюза, който има за цел опазването на околната среда⁴⁹, или да се предотврати съществено засягане на електроснабдяването на държавата членка⁵⁰. Поради това то не трябва да продължава по-дълго, отколкото е необходимо, за да се поправи — чрез последващо извършване на екологична оценка — допуснатата при приемането на разпоредбата процедурна грешка⁵¹.

83. Преюдициалното запитване на Conseil d'État (Държавен съвет) дава повод да се отбележи, че по дело А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) Съдът не се позовава на мащаба на вредите за околната среда, за да обоснове по-висш интерес от запазването на последиците, а на възникваща непълнота при транспонирането на правен акт на Съюза за защита на околната среда⁵². Ако следователно съществува задължение за транспониране на правен акт на Съюза, който има за цел опазването на околната среда, чието транспониране обаче държавата членка извършва в нарушение на процедурните правила на Директивата за СЕО, действието на акта за транспониране може да бъде запазено, доколкото в противен случай последицата е непълно транспониране.

84. Преюдициалното запитване на Conseil d'État (Държавен съвет) се позовава на формулировката на Съда в по-старите дела Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne и Association France Nature Environnement. По тези дела Съдът все още приема, че в това отношение правният вакуум се отразява по-неблагоприятно на околната среда, доколкото отмяната на акта ще доведе до по-ниско ниво на защита на околната среда и по този начин ще бъде в противоречие със самата основна цел на Директивата, която трябва да се транспонира⁵³.

85. Решението на Съда да не възприеме тази формулировка и по дело А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), е правилно. Това е така, защото критерият за непълното транспониране е много по-ясен от въпроса дали отмяната би била в противоречие с основната цел на правния акт на Съюза. По този начин Съдът осигурява по-голяма правна сигурност и същевременно улеснява националните юрисдикции при прилагането на правото.

86. Следователно дори незначителни, ограничени по териториален и материален обхват вреди за околната среда могат да бъдат достатъчни, за да се запази действието на национален акт.

3. Бележки относно прилагането на критериите

87. Conseil d'État (Държавен съвет) трябва да провери дали в настоящия случай условията са изпълнени. В това отношение е необходимо да се направят следните бележки:

88. Съгласно представените от Conseil d'État (Държавен съвет) данни обжалваният акт *отчасти* транспонира Директивата за изменение на Директивата за сградите. На тази основа Conseil d'État (Държавен съвет) поставя въпроса дали противоречи на основната

⁴⁹ Решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 90).

⁵⁰ Решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 92).

⁵¹ Решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 94).

⁵² Решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 90).

⁵³ Решения от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 41), и от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 61).

цел на тази директива обстоятелството, че транспонирането на Директивата за сградите няма да бъде гарантирано за няколко месеца в сектора на експлоатацията на паркингите в Столичен регион Брюксел⁵⁴. От обстоятелството, че обжалваният акт цели *отчасти* да транспонира Директивата за изменение на Директивата за сградите, Conseil d'État (Държавен съвет), изглежда, имплицитно извежда наличие на мярка за транспониране на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда.

89. Възприетата от Conseil d'État (Държавен съвет) позиция е твърде обща.

90. На първо място, следва да се има предвид, че Директивата за изменение на Директивата за сградите е част от правото на Съюза в областта на опазването на околната среда. Действително тя, подобно на самата Директива за сградите, не се основава на компетентността в областта на околната среда по член 192 ДФЕС, а на компетентността на Съюза в областта на енергетиката по член 194 ДФЕС. Съгласно съображение 3 от Директивата за сградите обаче нейната цел е смекчаването на последиците от изменението на климата и следователно опазването на околната среда, а от съображение 1 от Директивата за изменение на Директивата за сградите следва, че предвидените в нея изменения имат същата цел⁵⁵.

91. Въпреки това Conseil d'État (Държавен съвет) ще трябва да прецени дали разпоредбите, чието действие възнамерява да запази, транспонират Директивата за изменение на Директивата за сградите. Само в този случай има смисъл повдигнатият от Conseil d'État (Държавен съвет) въпрос дали отмяната на акта би противоречала на транспонирането на Директивата за изменение на Директивата за сградите.

92. Доколкото става ясно, само правилата относно разполагането на зарядни точки служат за транспонирането на Директивата за изменение на Директивата за сградите.

93. Освен това дори самата позиция, възприета от Conseil d'État (Държавен съвет), че евентуалната отмяна на правилата за експлоатация задължително ще създаде правен вакуум, изглежда съмнителна⁵⁶. Във връзка с това следва да се провери дали създаването на правен вакуум при транспонирането не може да бъде предотвратено чрез прилагането на практика на издаване на разрешения като тази, която е съществувала преди приемането на условията за експлоатация. Това се налага, тъй като от твърденията на Белгия и описаната в акта за преюдициално запитване дискусия относно спорния акт следва, че преди той да бъде приет, заложените в него правила за експлоатация са били вземани предвид от отговорните органи във всяко (индивидуално) разрешение⁵⁷. Тази практика може да бъде възобновена поне временно при бъдещото издаване на разрешения.

4. Междинно заключение

94. Следователно национална юрисдикция може да приложи разпоредба от своето национално право, която я оправомощава да запази за ограничен период от време последиците от акт, издаден в нарушение на процедурните правила на Директивата за СЕО, ако това е необходимо, за да се гарантира последователното транспониране на акт на

⁵⁴ Акт за преюдициално запитване, стр. 42.

⁵⁵ Вж. в подобен смисъл решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 91).

⁵⁶ Акт за преюдициално запитване, стр. 42.

⁵⁷ Акт за преюдициално запитване, стр. 20; становище на Кралство Белгия, точки 37—39.

Съюза, който има за цел опазването на околната среда. Това е допустимо само за периода, който е необходим на компетентния орган, за да извърши екологична оценка на акта, преди да пристъпи към евентуалната замяна на този акт с нов акт.

V. Заключение

95. Ето защо предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване по следния начин:

- „1) Член 2, буква а) и член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда трябва да се тълкуват в смисъл, че национална мярка, която определя само условията за експлоатация на паркинги, без да предвижда правила за тяхното изграждане, нито за максималния им брой, трябва да се квалифицира като план или програма в сектора на транспорта. Решението обаче дали за такъв план или програма трябва да се извърши екологична оценка, зависи от въпроса дали този план, съответно тази програма налага на разрешаващия орган задължителни критерии и подробни правила, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.
- 2) Ако е необходимо да се гарантира последователното транспониране на акт на Съюза, който има за цел опазването на околната среда, национална юрисдикция може да приложи разпоредба от своето национално право, която я оправомощава да запази за ограничен период от време последиците от акт, издаден в нарушение на предвидените в Директива 2001/42 процедурни правила. Това е допустимо само за периода, който е необходим на компетентния орган, за да извърши екологична оценка на акта, преди да пристъпи към евентуалната замяна на този акт с нов акт“.