



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н М. WATHELET

представено на 19 декември 2012 година¹

Дело C-463/11

L
срещу
M

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Германия))

„Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Определяне на видовете планове, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда — Член 3, параграф 5 от Директива 2001/42 — Застроителен план „за вътрешно развитие“, изготвен в рамките на национална процедура, без екологична оценка по Директива 2001/42 — Запазване в действие на застроителния план, който в резултат от грешка в преценката е окачествен като план „за вътрешно развитие“ — Полезно действие на член 3 от Директива 2001/42“

1. „Община М“ приема застроителен план, за който счита, че отговаря на условията, предвидени в германското право за прилагането на т.нар. ускорена процедура, която в съответствие с правото на Съюза освобождава изготвилния плана субект от необходимостта да провежда екологична оценка. Доколкото Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Германия), сезиран от „L“, би могъл да установи, че тази процедура е приложена незаконосъобразно, не би ли се оказала Директива 2001/42/ЕО² (наричана по-нататък „Директивата СОПОС“, като „СОПОС“ означава стратегическа оценка на последиците за околната среда) лишена от полезно действие по силата на друга германска правна норма, която предвижда, че „[н]арушаването на разпоредбите, установяващи формални и процесуални изисквания, съдържащи се в [Кодекса за устройство на територията³], е без значение за валидността на [застроителния] план“?

2. В този смисъл по пътя на преюдициалното запитване от Съда е поискано тълкуване на член 3, параграфи 4 и 5 от Директивата СОПОС. В спора пред запитващата юрисдикция жалбоподателят в главното производство — L, е поискал в рамките на производство за абстрактен нормативен контрол отмяна на „застроителен план за вътрешно развитие“⁴, изготвен от ответника в главното производство, а именно община М.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Директива 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, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

3 — Кодексът за устройство на територията (Baugesetzbuch) в неговата редакция, обнародвана на 23 септември 2004 г. (BGBl. 2004 I, стр. 2414), изменен със Закон от 22 юли 2011 г. (BGBl. 2011 I, стр. 1509, наричан по-нататък „BauGB“).

4 — На немски език „Bebauungsplan der Innenentwicklung“. Това понятие препраща към понятието „Innenbereich“ (вътрешен сектор) от германското право в областта на устройството на територията, с което се означават частите на съответната местност, които вече съставляват населено място (член 34 от германския Строителен кодекс [Baugesetzbuch], наричан по-нататък „BauGB“).

I – Правна уредба

A– Правото на Съюза

3. Член 3 от Директивата СОПОС, който определя нейния обхват, гласи:

„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. [Без да се засягат разпоредбите на] параграф 3[,] екологична оценка се извършва за всички плановете и програми:

- а) които се изготвят за селското [...] стопанство, [...] градско и териториално планиране или земеползване и които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 85/337/ЕИО [на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174)], или
- б) които, с оглед вероятните последици върху [териториите], са били определени, че изискват оценка в съответствие с [член] 6 или 7 от Директива 92/43/ЕИО.

3. Плановете и програмите, предвидени в параграф 2, които определят използването на малки площи на местно ниво, както и незначителните изменения на плановете и програмите, предвидени в параграф 2, изискват екологична оценка само когато държавите членки определят, че е вероятно те да имат съществени последици върху околната среда.

4. Държавите членки определят дали други плановете и програми освен тези, предвидени по параграф 2, които определят рамката за даването на съгласие за бъдещо развитие на проекти, е вероятно да имат съществени последици върху околната среда.

5. Държавите членки определят дали плановете и програмите, предвидени по параграфи 3 и 4[,] е вероятно да имат съществени последици върху околната среда било чрез тяхното разглеждане за всеки случай поотделно, или чрез уточняване на видовете плановете и програми, или пък чрез комбиниране на двата подхода. За тази цел държавите членки във всички случаи ще отчитат релевантните критерии, посочени в приложение II, с оглед осигуряване плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се обхващат от настоящата директива.

[...]“.

4. В приложение II към Директивата СОПОС са посочени критерии за определяне на вероятното значение на последиците, упоменати в член 3, параграф 5 от нея.

Б– Германското право

5. Член 1, параграф 6 от BauGB предвижда, че при изготвянето на териториалноустройствени плановете следва да се вземат под внимание по-специално:

„[...]

7. интересите, свързани със защитата на околната среда, включително със защитата на природата и най-вече с опазването на ландшафта

[...]

б) целите за опазване и защита на териториите от Натура 2000 по смисъла на федералния Закон за защита на природата (Bundesnaturschutzgesetz),

[...]

г) последиците от екологичен произход за културното наследство и други материални блага;

[...]“.

6. Член 1, параграф 7 от BauGB предвижда, че „[п]ри изготвянето на териториалноустройствени планове трябва да се постигне справедливо равновесие на обществените и частните интереси, както в рамките на съответната група интереси, така и между тях двете“.

7. Териториалноустройствените планове се изготвят, допълват или изменят в рамките на „стандартна процедура“ (член 2 и сл. от BauGB), освен когато е възможно да се приложи „опростена процедура“ (член 13 от BauGB) или, в случая на застроителните планове за вътрешно развитие, „ускорена процедура“ (член 13а от BauGB).

8. Директивата СОПОС е транспонирана в германското право със Закона за адаптиране към европейското право на законодателството за устройство на територията⁵. С този закон екологичната оценка се включва в *стандартната* процедура за изготвяне на териториалноустройствени планове.

9. Във връзка с посочената *стандартна* процедура член 2 от BauGB, озаглавен „Изготвяне на териториалноустройствени планове“, гласи:

„[...]

(3) При изготвянето на териториалноустройствени планове следва да се установят и да се направи оценка на интересите, които са от значение за постигането на равновесие [по-специално на публичните и частните интереси⁶].

(4) За интересите, свързани с околната среда, посочени в член 1, параграф 6, точка 7 и в член 1а, се провежда екологична оценка; тя се изразява в установяването на вероятните съществени последици за околната среда и в последващото им описване и оценяване в рамките на доклад за околната среда [...]. За всеки териториалноустройствен план общината определя обхвата и степента на точност при установяване на съпоставяните с цел постигане на равновесие интереси. Екологичната оценка зависи от възможността за поставяне на разумни изисквания с оглед на състоянието на познанията и на общопризнатите методи за оценка, както и на съдържанието и степента на подробност на териториалноустройствения план. Резултатът от екологичната оценка трябва да се вземе предвид при уравнивяването на интересите. [...]“.

5 — Europarechtsanpassungsgesetz Bau, закон от 24 юни 2004 г. (BGBl. I, 2004 г., стр. 1359).

6 — Вж. по-специално точка 6 от настоящото заключение.

10. Във връзка с опростената процедура член 13, параграф 3, първо изречение от BauGB гласи, че „[тя] се провежда без екологична оценка по смисъла на член 2, параграф 4, без доклад за околната среда съгласно член 2а, без посочване на видовете налична информация в областта на околната среда съгласно член 3, параграф 2, второ изречение и без обобщителна декларация съгласно член 6, параграф 5, трето изречение и член 10, параграф 4. Член 4в не се прилага [...]“.

11. Член 13а от BauGB, озаглавен „Застроителни планове за вътрешно развитие“, гласи:

„(1) По ускорена процедура може да се изготви застроителен план с оглед възстановяването на площи, повишаването на гъстотата на застрояване или други мерки за вътрешно развитие („Bebauungsplan der Innenentwicklung“ — застроителен план за вътрешно развитие). Застроителният план може да се изготви в рамките на ускорена процедура единствено ако обхваща застроена площ, разрешена съгласно член 19, параграф 2 от Правилника за устройство на територията [(Baunutzungsverordnung)], или застроена площ, включваща общо

1. под 20 000 m² [...], или
2. от 20 000 m² до 70 000 m², когато приблизителна оценка, отчитаща критериите, посочени в приложение 2 към настоящия кодекс, позволява да се приеме, че застроителният план не може да има съществени екологични последици, чието отчитане би било задължително с оглед на уравновесяването на интересите в приложение на член 2, параграф 4, четвърто изречение (предварително разглеждане във всеки отделен случай) [...]

[...]

(2) В рамките на ускорената процедура

1. по аналогия се прилагат разпоредбите за опростената процедура, съдържащи се в член 13, параграф 2 и в параграф 3, първо изречение;

[...]“.

12. В обобщение член 13а от BauGB следователно въвежда, първо, едно количествено условие (а именно максималната допустима площ) и второ, едно качествено условие (а именно планът да бъде за „вътрешно развитие“) ⁷.

13. Член 214 от BauGB, който е включен в раздела, озаглавен „Запазване в действие на плановете“, гласи:

„(1) Нарушаването на разпоредби, установяващи формални и процесуални изисквания, съдържащи се в настоящия кодекс, *има значение за валидността* на регулационния план и за общинските наредби, приети в изпълнение на същия кодекс, *единствено когато*:

1. В нарушение на член 2, параграф 3 не са били установени или оценени правилно съществени аспекти на интересите, засегнати от дейността по планиране, с които общината е била или е трябвало да бъде запозната, този недостатък е очевиден и същият е бил от значение за изхода на процедурата;

[...]

⁷ — Съответно в член 13а, параграф 2, второ изречение, точка 1 и в член 13а, параграф 1, първо изречение от BauGB.

(2a) За застроителните планове, изготвени в рамките на ускорена процедура в приложение на член 13a, освен разпоредбите на параграфи 1 и 2 по-горе приложение намират и следните разпоредби:

1. Нарушаването на разпоредби, установяващи формални и процесуални изисквания, и на разпоредби, уреждащи съотношението между застроителния план и регулационния план, е без значение за валидността на застроителния план *и когато нарушението произтича от неправилна преценка във връзка с условието по член 13a, параграф 1, първо изречение* [(курсивът е мой)].

[...]“.

II – Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

14. L е собственик на парцели и на селскостопански имот, разположени на територия, засегната от обжалвания в главното производство застроителен план.

15. На 14 септември 2005 г. общинският съвет на М решава да изготви застроителен план по реда на стандартната процедура за територия с размери, по-големи от тези на територията, засегната от плана, който ще стане предмет на спора, но включваща последната, с цел осъществяване на действия по планиране на основата на съществуващото устройство на територията и за неговото допълване с нови периферни жилищни зони.

16. Това решение е публикувано на 16 септември 2005 г. В рамките на последвалото обсъждане с участие на обществеността L и други лица повдигат възражения, по-специално поради съображения, свързани със защитата на околната среда. Landratsamt изисква провеждането на оценка на последиците върху естествените местообитания във връзка с площите, намиращи се на юг от път, обозначен като „S“.

17. На 25 април 2007 г. общинският съвет на М решава да проведе отделна процедура за площите, намиращи се на юг от пътя „S“.

18. На 23 април 2008 г. този общински съвет приема проект, отнасящ се до по-малка територия, и решава да изготви застроителен план за нея по реда на *ускорената* процедура, предвидена в член 13a от BauGB.

19. От мотивите на решението на М е видно, че планът не е в състояние да породи трайни отрицателни последици за околната среда и предвижда общо застрояването на площ в размер на около 11 800 m², което е под прага, определен в член 13a, параграф 1, второ изречение, точка 1 от BauGB.

20. На 26 април 2008 г. община М предоставя застроителния план на разположение на обществеността в продължение на един месец с възможност за представяне на становища. През периода, в който планът е на разположение, L и други лица потвърждават своите възражения и изискват екологичен доклад.

21. Landratsamt отбелязва, че макар разглежданите действия по планиране да могат да се окачат като „вътрешно развитие“ по смисъла на член 13a от BauGB, включването на незастроени площи, разположени в периферията на населеното място, не е абсолютно необходимо. Той добавя, че формулира резерви по отношение на извода, че планът няма вероятност да породи трайни отрицателни последици за околната среда.

22. На 23 юли 2008 г. общинският съвет на М приема застроителния план с общинска наредба. Решението е публикувано на 2 август 2008 г.

23. На 31 юли 2009 г. L подава молба за абстрактен нормативен контрол („Normenkontrollantrag“) до запитващата юрисдикция. Той посочва, че спорният застроителен план е опорочен поради формални и материалноправни нарушения. По-специално според него общината не е отчела факта, че планира устройствени мероприятия за територии извън населеното място. Поради това установяването и оценката на интересите, свързани с околната среда, били неправилни.

24. Община М оспорва твърденията на L и посочва, че прилагането на ускорената процедура, въведена с член 13а от BauGB, е законосъобразно.

25. Запитващата юрисдикция счита, че спорният застроителен план не е застроителен план „за вътрешно развитие“ по смисъла на член 13а от BauGB и поради това същият не е могъл да се приеме по реда на ускорена процедура без екологична оценка, тъй като част от включената в плана територия надхвърля вече застроената площ и включва хълмист терен, разположен извън съответното землище.

26. Поради това тя счита, че оценката във връзка с плана на (т.нар. качествено) условие по член 13а, параграф 1, първо изречение (т.е. да е налице план за вътрешно развитие) от BauGB е неправилна, но по силата на член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB същата била без значение за неговата валидност.

27. При тези условия Verwaltungsgericht Baden-Württemberg иска да бъде установено дали ограниченията на свободата на преценка, които член 3, параграф 5 от Директивата СОПОС поставя на държавите членки, са били надхвърлени, доколкото държава членка въвежда национални разпоредби, в резултат от които се запазва действието на планове, приети в рамките на ускорена процедура, по която не са спазени всички условия, и поради това решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Превишава ли дадена държава членка пределите на свободата си на преценка съгласно член 3, параграфи 4 и 5 от Директивата [СОПОС], ако за застроителните планове на една община, които определят използването на малки площи на местно равнище и поставят рамката за даване на съгласие за бъдещо развитие на проекти, но не попадат в приложното поле на член 3, параграф 2 от Директива[та СОПОС], предвижда — създавайки особен вид застроителен план, който се прилага до определен праг на площта и ако е изпълнено качествено условие, при съобразяване на релевантните критерии от приложение II към Директивата, — че при изготвянето на такъв план не следва да се прилагат важащите по принцип за застроителните планове процедурни правила относно екологичната оценка, а от друга страна, предвижда, че нарушаването на тези процедурни правила, изразяващо се в това, че общината неправилно е преценила качествено условие, не засяга валидността на застроителния план от особен вид?“.

III – Анализ

А– По релевантността на преюдициалния въпрос за разрешаването на спора в главното производство

28. Без да повдига изрично възражение за недопустимост, германското правителство поддържа, че „е налице слаба вероятност“ преюдициалният въпрос да бъде релевантен за разрешаването на спора в главното производство. В същия ред на мисли община М счита, че релевантността на преюдициалния въпрос за изхода на делото е проблемна.

29. Моето мнение е, че въпросът е съвсем очевидно релевантен.

30. Действително в тази връзка следва да се напомни⁸, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на производството по член 267 ДФЕС само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. Съдът е постановил обаче и че при изключителни обстоятелства може да разгледа условията, при които е сезиран от националният съд, за да провери собствената си компетентност. Отказът на Съда да се произнесе по зададен от национална юрисдикция преюдициален въпрос е възможен само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси.

31. Не се установява по съвсем очевиден начин, че исканото тълкуване няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство.

32. Напротив, от акта за отправяне на преюдициалното запитване се установява ясно, че отговорът на отправения до Съда въпрос е определящ за постановяването на решение от съда по делото. Действително, ако германският законодател е надхвърлил пределите на свободата на преценка, която му е предоставена с Директивата СОПОС, в резултат едновременно от решението да не се провежда екологична оценка във връзка със застроителните планове⁹, от една страна, а от друга — в резултат от разпоредбата на член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB, който запазва действието на застроителни планове, във връзка с които неправилно са били приложени ускорената процедура и освобождаването от екологична оценка, запитващата юрисдикция би трябвало да може да се произнесе по молбата за нормативен контрол, като остави без приложение едната или другата от разглежданите национални разпоредби. В този случай приложение ще намери предвиденото в националното законодателство задължение за провеждане на екологична оценка на застроителните планове в рамките на *стандартната* процедура.

Б— По същество на спора

33. По същество L и Европейската комисия считат, че като съчетава ускорената процедура (член 13а от BauGB) със запазването на действието на план, който в резултат от неправилна преценка не се оказва план за вътрешно развитие (член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB), съответната държава членка надхвърля границите на свободата на преценка, предоставена ѝ от член 3, параграф 5 от Директивата СОПОС. Обратно, община М и германското правителство считат, че посочените национални разпоредби са съвместими с изискванията на член 3 от споменатата директива. Въпреки че гръцкото правителство изглежда е готово да приеме позицията на германското правителство, според него все пак е налице риск да не бъде постигната целта на тази директива.

⁸ — Вж. например Решение от 18 март 2010 г. по дело Gielen (C-440/08, Сборник, стр. I2323, точки 27—29 и цитираната съдебна практика). Вж. също Решение от 22 юни 2010 г. по съединени дела Melki и Abdeli (C-188/10 и C-189/10, Сборник, стр. I-5667, точка 27 и цитираната съдебна практика).

⁹ — По смисъла на член 13а, параграф 1, второ изречение, точка 1 от BauGB (член 13а, параграф 2, точка 1 във връзка с член 13, параграф 3, първо изречение от BauGB), който според националния съд не е бил приложен правилно.

34. След анализ на член 13а, параграф 1, второ изречение, точка 1 (раздел 1) и на член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB, както и на съвместното прилагане на тези две разпоредби (раздел 2), ще се спра на правилата и на принципите на правото на Съюза, които биха могли да се окажат накърнени по настоящото дело, а именно полезното действие на Директивата СОПОС и принципите на ефективност, лоялно сътрудничество и ефективна съдебна защита (раздел 3). В рамките на заключителните ми бележки ще отхвърля доводите на община М, както и тези на германското правителство (раздел 4).

1. Член 13а, параграф 1, второ изречение, точка 1 от BauGB (по използването на „ускорена“ процедура за изготвяне на застроителни планове за вътрешно развитие)

35. Макар и преюдициалният въпрос да не се отличава с краткост (изречението се състои от цели 17 реда), той всъщност е напълно точен, а именно превишава ли държава членка пределите на свободата на преценка, която ѝ е предоставена с Директивата СОПОС¹⁰, ако в рамките на законодателството за застроителните планове на общините¹¹ предвижда при създаването на особен вид застроителен план¹², при съобразяване със съответните критерии от приложение II към Директивата, че първо, при изготвянето на такъв план не се прилагат важащите за всички други застроителни планове процедурни правила относно екологичната оценка, и второ, нарушаването на тези процедурни правила¹³ не засяга валидността на този особен вид застроителен план?

36. Предварително следва да се отбележи, че както е видно от член 1 от Директивата СОПОС, с тази директива *основно се цели* за плановете и програмите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, да се извършва екологична оценка по време на изготвянето и преди приемането им¹⁴.

37. По настоящото дело запитващата юрисдикция сочи, че във връзка с застроителните планове в съответствие с член 3, параграф 5 от Директивата СОПОС, германският законодател е приел, че при изготвянето или изменението им, включително и при тяхното допълване, в рамките на една стандартна¹⁵ процедура, по принцип е задължително изготвянето на екологична оценка.

38. Обратно, той освобождава от това задължение по-специално застроителните планове, които отговарят на качествено условие за вътрешно развитие¹⁶ и са под прага за площ, определен с член 13а, параграф 1, второ изречение, точка 1 от BauGB, освен при наличие на основание за изключване съгласно член 13а, параграф 1, четвърто и пето изречение от BauGB.

10 — В приложение на член 3, параграфи 4 и 5 от нея.

11 — Които определят използването на малки площи на местно равнище, поставят рамката за даване на съгласие за бъдещо развитие на проекти и не попадат в приложното поле на член 3, параграф 2 от Директивата СОПОС.

12 — Който се характеризира едновременно с количествено условие (а именно максималната допустима площ) и с качествено условие (а именно планът да е за „вътрешно развитие“). Вж. точки 11 и 12 от настоящото заключение.

13 — В случая запитващата юрисдикция счита, че общината е извършила неправилна преценка във връзка с качествено условие.

14 — Вж. Решение от 17 юни 2010 г. по съединени дела Terre wallonne и Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 и C-110/09, Сборник, стр. I-5611, точка 32, Решение от 22 септември 2011 г. по дело Valčiukienė и др. (C-295/10, Сборник, стр. I-8819, точка 37), както и Решение от 28 февруари 2012 г. по дело Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, точка 40).

15 — Член 2, параграф 4 от BauGB.

16 — Член 13а, параграф 1, първо изречение от BauGB. Вж. в тази връзка съдебната практика, отнасяща се до законосъобразността като единствен критерий на праговете, свързани с мащаба, в която се разглежда аналогичната разпоредба на член 4, параграф 2, втора алинея, и по-специално Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Kraaijeveld и др. (C-72/95, Recueil, стр. I-5403), Решение от 22 октомври 1998 г. по дело Комисия/Германия (C-301/95, Recueil, стр. I-6135), Решение от 21 септември 1999 г. по дело Комисия/Ирландия (C-392/96, Recueil, стр. I-5901) и Решение от 16 юли 2009 г. по дело Комисия/Ирландия (C-427/07, Сборник, стр. I-6277).

39. В акта, с който се отправя запитването, се приема, че в това отношение германският законодател се е възползвал от втората възможност, за която го оправомощава член 3, параграф 5, първо изречение от Директивата СОПОС, и очертава това изключение, като определя особен „вид“ план и едновременно с това взема предвид, в съответствие с изискванията на член 3, параграф 5, второ изречение от Директивата СОПОС, релевантните критерии, посочени в приложение II към тази директива. Добавям, че в своето писмено становище германското правителство потвърждава още, че спомената разпоредба на член 13а от BauGB е била приета за транспонирането на Директивата СОПОС, и по-специално за транспонирането на член 3, параграф 5, първо изречение, втори вариант.

40. Запитващата юрисдикция счита, че така направеният от германския законодател избор, а именно че този вид планове по принцип няма вероятност да имат съществени последици за околната среда, попада в пределите на правото на преценка, предоставено на държавите членки от член 3, параграф 5 от Директивата СОПОС.

41. В тази връзка отбелязвам, че видно от Решение по дело Valčiukienė и др.¹⁷, постановено непосредствено след отправянето на запитването по настоящото дело, свободата на преценка, с която разполагат държавите членки по силата на член 3, параграф 5 от Директивата СОПОС, за да определят някои видове планове, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, „е ограничена от предвиденото в член 3, параграф 3 от тази директива, във връзка с параграф 2 от същия член, задължение за извършването на екологична оценка на плановите, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда по-специално поради своите характеристики, последици и зоните, които могат да бъдат засегнати“ (точка 46).

42. Следователно, все съгласно това решение (точка 47) държава членка, която установява критерий, който води до това дадена категория планове да бъде на практика изцяло освободена от извършването на предварителна екологична оценка, превишава свободата на преценка, с която разполага по силата на член 3, параграф 5 от Директивата СОПОС, освен ако въз основа на някои релевантни критерии като предмета на плана, обхвата на територията, до която се отнася, или застрашеността на съответните природни райони за всички изключени планове може да се счете, че не биха могли да имат съществени последици върху околната среда.

43. С оглед на тази съдебна практика не съм убеден, че в рамките член 13а, параграф 1, второ изречение, точка 1 от BauGB германският законодател е действал наистина в пределите на правото на преценка, предоставено от член 3, параграф 5 от Директивата СОПОС на държавите членки по отношение на плановите и програмите, които попадат в приложното поле на член 3, параграфи 3 и 4 от тази директива.

44. Действително, подобно на Комисията, ще отбележа, че по настоящото дело се поставя въпросът дали германският законодател законосъобразно е взел предвид всички релевантни критерии съгласно приложение II към Директивата СОПОС, и по-специално критерия, цитиран изрично от Съда в посоченото по-горе Решение по дело Valčiukienė и др., а именно застрашеността на съответните природни райони (упоменат в точка 2, шесто тире от приложение II към Директивата¹⁸). Изложението на мотивите, посочено от германското правителство, впрочем изобщо не засяга този критерий по същество.

45. При всички положения за целите на настоящото заключение и за да се даде на юрисдикцията, разглеждаща делото, полезен отговор на отправения преюдициален въпрос, следва, първо, да се вземе под внимание констатацията на тази юрисдикция относно съответствието на член 13а, параграф 1, второ изречение, точка 1 от BauGB с Директивата

17 — Посочено по-горе (точки 46 и 47). Вж. също Решение от 16 март 2006 г. по дело Комисия/Испания (C-332/04, точки 77—81).

18 — А именно „стойността и уязвимостта на пространството, което е вероятно да бъде засегнато“.

СОПОС, което посочената юрисдикция ще трябва така или иначе да провери задълбочено в рамките на главното производство, и второ, да се наблегне на факта, че по всяка вероятност запитващата юрисдикция поставя проблема за съвместното прилагане на двете въпросни разпоредби, а именно на член 13а, параграф 1, второ изречение, точка 1 и на член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB.

2. Член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB (по запазването в действие на плановете)

46. Според запитващата юрисдикция първото качествено условие по член 13а, параграф 1, първо изречение от BauGB не било спазено при обстоятелствата по делото, предмет на главното производство, доколкото разглежданият план съдържа мерки за външно, а не само за вътрешно развитие. Именно тази оценка на запитващата юрисдикция придава релевантност на преюдициалния въпрос.

47. Впрочем, ако действително се касаеше за план за вътрешно развитие, използването на *ускорената* процедура би било уместно и по принцип не би бил налице никакъв проблем.

48. Ако освен това се възприеме констатацията на запитващата юрисдикция, че от своя страна член 13а, параграф 1 от BauGB е в съответствие с Директивата СОПОС, проблемът се разполага на плоскостта на полезното действие на тази директива в случай на прилагане на член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB и на неправилна преценка във връзка с условието по член 13а, параграф 1, второ изречение, точка 1 от BauGB.

49. Всъщност от материалите по делото, представени на Съда, е видно, че в резултат от член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB, уреждащ запазването в действие на плановете, остават валидни плановете, за изготвянето на които е била необходима екологична оценка, въпреки че такава не е била направена.

50. Налага се констатацията, че при това положение германската система премахва напълно полезното действие на член 3, параграф 1 от Директивата СОПОС, който изисква за тези планове да се прави екологична оценка.

51. Действително, за да имат полезно действие разпоредбите на Директивата СОПОС, държавите членки трябва да гарантират по-специално, за всички планове и програми, за които не може да се изключи наличието на последици за околната среда, провеждането на проучване на въздействието в съответствие с екологичните изисквания. Моето мнение е, че в главното производство е налице такъв риск, а също и, както изяснявам в настоящото заключение, че германското право не предоставя тази гаранция.

52. Действително план, който не отговаря на изискванията по член 13а от BauGB, не е план, който по смисъла на Директивата СОПОС няма вероятност да породи последици върху околната среда. Следователно за такъв вид план съгласно посочената директива трябва да се направи проучване на последиците върху околната среда. Съгласно германското право обаче това няма да се случи именно поради невъзможността за налагането на правни санкции за това нарушение, установена в член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB.

53. Поради това прилагането от страна на дадена община на член 13а от BauGB не подлежи на съдебен контрол.

54. Всъщност в главното производство съдът няма никаква възможност да спре производството по делото (например за да разпорежи провеждането на екологична оценка) или по друг начин да предприеме действия за отстраняване на нарушението на задължението за осъществяване на проучване на последиците върху околната среда. Това е и причината за преюдициалния въпрос, отправен от запитващата юрисдикция.

55. В отсъствието на подобна възможност за съдебен контрол няма никакви гаранции, че в рамките на провежданата от нея оценка общината при всички положения ще зачете именно онези критерии по приложение II към Директивата СОПОС, които германският законодател е имал намерението да приложи с въвеждането на понятието за вътрешно развитие.

56. При това положение следва да се отбележи, че член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB изключва прилагането на член 3, параграф 5, първо изречение от Директивата СОПОС, с което прави напълно невъзможно да се санкционира превишаването от страна на националните власти на правото на преценка, предоставено с тази директива.

3. Относно нарушението на принципите на ефективност, лоялно сътрудничество и ефективна съдебна защита

57. Практиката на Съда, и по-специално неотдавнашното Решение по дело Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne¹⁹, постановено след датата на акта за отпращане на запитването, потвърждава извода, до който стигнах в точки 50 и 56 от настоящото заключение.

58. Действително от практиката на Съда (вж. точка 44 от споменатото решение) вече следва, че „когато преди да бъде приет даден „план“ или „програма“, е трябвало да се направи оценка на последиците му/й върху околната среда в съответствие с изискванията на Директива[та СОПОС], компетентните органи са длъжни да предприемат *всички* общи или специални *мерки*, за да *поправят пропуската да се извърши такава оценка* (вж. по аналогия Решение по дело Wells^[20], точка 68)“ (курсивът е мой).

59. В точка 45 от посоченото по-горе Решение по дело Environnement Wallonie и Terre wallonne се добавя, че „[т]акова задължение *носят и националните юрисдикции*, които са сезирани с жалба срещу подобен национален акт, като в това отношение следва да се припомни, че процесуалните правила, приложими към производствата по такива жалби срещу подобни „планове“ или „програми“, се определят във вътрешния правен ред на всяка държава членка по силата на принципа на процесуалната автономия на държавите членки, при условие все пак тези правила да не са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи аналогични вътрешноправни положения (принцип на равностойност) и *да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза* (принцип на ефективността) (вж. Решение по дело Wells, посочено по-горе, точка 67 и цитираната съдебна практика)“ (курсивът е мой).

60. Следователно в съответствие с точка 46 от посоченото по-горе Решение по дело Environnement Wallonie и Terre wallonne „сезираните с такъв въпрос юрисдикции трябва въз основа на своето национално право да вземат мерки за *спиране на действието или отмяна на „плана“ или „програмата“, приет/приета при неспазване на задължението за изготвяне на екологична оценка* (вж. по аналогия Решение по дело Wells, посочено по-горе, точка 65)“ (курсивът е мой).

19 — Посочено по-горе (точки 44—47). Вж. обсъжданията в доктрината: De Waele, H. Jurisprudentie bestuursrecht 2012. No. 99, *Gazin*, F. Directive. — Europe 2012, април, коментар № 4, стр. 14, *Koufaki*, I. Stratigiki ektimisi epiptoseon schedion kai programmaton sto perivallon. — Nomiko Vima 2012, 461—462, и *Aubert*, M. et al. Chronique de jurisprudence de la CJUE. Maintien provisoire d'une norme nationale incompatible avec le droit de l'Union. — L'actualité juridique; droit administratif. 2012, 995—996.

20 — Решение от 7 януари 2004 г. (C-201/02, Recueil, стр. I-723).

61. Накрая, в точка 47 от посоченото по-горе Решение по дело *Environnement Wallonie и Terre wallonne* Съдът е приел, че „[в]същност би била накърнена основната цел на Директива[та СОПОС], ако сезираните с такъв въпрос национални юрисдикции не приемат в подобни производства и в пределите на процесуалната автономия мерките, които тяхното национално право предвижда и които *биха могли да осуетят риска от прилагането без екологична оценка на подобен план* или програма, включително на проектите, които трябва да се осъществят в рамките на такава програма“ (курсивът е мой).

62. Следователно е ясно, че когато Директивата СОПОС налага оценяване на последиците от определен проект върху околната среда и тази оценка не е била осъществена, както по делото, предмет на главното производство, трябва да има правна възможност да се осуети прилагането на съответния план.

63. Освен това в посоченото по-горе Решение по дело *Wells*, и по-специално в точка 66 от него, Съдът установява, че държавата членка е задължена да поправи всички вреди, причинени от неправомерното неосъществяване на оценка на последиците върху околната среда²¹.

64. Ще добавя също, че както подчертава Съдът в Решение по дело *Alassini и др.*²², „изисквания[та] за равностойност и за ефективност изразяват общото задължение на държавите членки да гарантират съдебната защита на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза“.

65. След като полезното действие на Директивата СОПОС се осуетява от национални разпоредби като тези по главното производство, отнасящи се до запазването в действие на опорочени поради нарушения планове, е налице нарушение на принципа на ефективност, както това произтича ясно от практиката на Съда, цитирана в точки 57—64 от настоящото заключение.

66. Действително, както бе установено по-горе, от материалите по делото, представени пред Съда, се вижда, че член 214, параграф 2а, точка 1 от *BauGB* прави практически невъзможно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза.

67. Не бива също да се забравя, че съгласно член 4, параграф 3 от ДЕС държавите членки съдействат на Европейския съюз при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите му, както и че от постоянната съдебна практика следва, че всеки съд, като орган на държава членка, в рамките на своята компетентност има задължението съгласно принципа за лоялно сътрудничество, закрепен в тази разпоредба, да приложи пряко приложимото право на Съюза в неговата цялост и да защити правата, които то дава на частноправните субекти, като остави без приложение евентуалните разпоредби от вътрешното право, които му противоречат, без оглед на това дали те предхождат или следват правната норма на Съюза²³.

68. По настоящото дело също трябва да се има предвид, че Съдът е постановил, че всяка разпоредба на национална правна система и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която може да наруши ефективността на правото на Съюза, като откаже на компетентния да приложи това право съд правомощие да направи необходимото в самия

21 — Вж. точка 66 от това решение. Вж. също дело *Leth* (C-420/11), което е висящо пред Съда и което по същество разглежда въпроса дали от самата липса на екологична оценка може да възникне право на обезщетение, противопоставимо на държавата. Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по това дело.

22 — Решение от 18 март 2010 г. (C-317/08-C-320/08, Сборник, стр. I-2213, точка 49).

23 — Вж. в този смисъл по-специално Решение от 9 март 1978 г. по дело *Simmenthal* (106/77, Recueil, стр. 629, точки 16 и 21) и Решение от 19 юни 1990 г. по делото *Factortame* и др. (C-213/89, Recueil, стр. I-2433, точка 19).

момент на неговото прилагане, за да отхвърли националните законодателни разпоредби, които евентуално създават пречки за пълното действие на нормите на Съюза, дори тези пречки да са временни, би била несъвместима с изискванията, които съставляват същността на правото на Съюза²⁴.

69. Следователно в производството по жалба, подадена срещу нарушение във връзка с екологична оценка или нейното непровеждане, националните юрисдикции трябва да имат възможност да приемат в пределите на процесуалната автономия мерките, които биха могли да осуетят риска от прилагането на проект в отсъствието на екологичната оценка, изисквана съгласно Директивата за СОПОС²⁵. Също така следва, когато в хода на разрешителна процедура по принцип не се предвижда екологична оценка, впоследствие да се извърши съответната оценка, която не е била направена в рамките на предходните процедури, насочени към предоставянето на разрешение за целия проект²⁶.

70. Накрая, но не и на последно място по значение, следва да се има предвид още едно обстоятелство, а именно че принципът на ефективна съдебна защита представлява основен принцип на правото на Съюза²⁷, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки и който е провъзгласен в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.²⁸ Този общ принцип на правото на Съюза понастоящем намира израз в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз²⁹.

71. Очевидно национални разпоредби като разглежданите в главното производство не зачитат този общ принцип.

4. Заключителни бележки

72. В рамките на заключителните си бележки по-долу ще се спра на доводите на община М и на германското правителство.

73. Най-напред според мен становището на община М единствено има за цел по същество да омаловажи случаите, в които е възможно, при неправилна оценка във връзка с условията по член 13а, параграф 1 от BauGB, да се приложи член 214 от BauGB.

74. Основно община М се опитва да докаже, че член 214 от BauGB се прилага само ако обективно грешката в преценката във връзка с понятието за вътрешно развитие съгласно член 13а, параграф 1 от BauGB не би могла да се предвиди, допусната е съзнателно или изобщо не е правена преценка във връзка с условията за прилагане на ускорената процедура.

24 — Вж. по-специално посочените по-горе Решение по дело Simmenthal, точки 22 и 23, и Решение по дело Factortame, точка 20.

25 — Вж. в този смисъл посоченото по-горе Решение по дело Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, както и точка 39 от заключението на генералния адвокат Kokott по висящото в момента дело Leth.

26 — Решение от 17 март 2011 г. по дело Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, Сборник, стр. I-1753, точка 37), както и точка 39 от заключението на генералния адвокат Kokott по дело Leth, посочено по-горе.

27 — Вж. по-специално Решение от 15 май 1986 г. по дело Johnston (222/84, Recueil, стр. 1651, точка 18), Решение от 15 октомври 1987 г. по дело Heylens и др. (222/86, Recueil, стр. 4097, точка 14) и Решение от 11 януари 2001 г. по дело Siples (C-226/99, Recueil, стр. I-277, точка 17).

28 — Вж. по-специално Решение по дело Heylens и др., посочено по-горе (точка 14) и Решение от 3 декември 1992 г. по дело Oleificio Borelli/Комисия (C-97/91, Recueil, стр. I-6313, точка 14).

29 — Вж. Решение от 22 декември 2010 г. по дело DEB (C-279/09, Сборник, стр. I-13849, точки 30 и 31), Определение от 1 март 2011 г. по дело Chartry (C-457/09, все още непубликувано в Сборника, точка 25) и Решение от 28 юли 2011 г. по дело Samba Diouf (C-69/10, Сборник, стр. I-7151, точка 49). Вж. също Решение от 6 ноември 2012 г. по дело Otis и др. (C-199/11, точка 46 и сл.).

75. Според М случаят по настоящото дело не попадал в нито една от тези хипотези, тъй като допускането на грешката не е било умишлено и общината дори не е съзнавала, че допуска такава грешка, която освен това е била съвсем дребна и незначителна. Същият довод, макар и в по-различна форма, се открива в становището на германското правителство.

76. Всъщност германското правителство твърди, че член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB се прилагал рядко, най-вече поради това че германските общини носят определени задължения по силата на закона и в германската правна уредба в областта на устройството на територията съществуват и други общи разпоредби относно планирането, които ограничавали прилагането на ускорената процедура.

77. Достатъчно е да се отбележи, че по настоящото дело този довод е неприложим³⁰. Впрочем възможността, посочена от германското правителство, да се ограничат случаите, в които член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB позволява да се запази в действие определен застроителен план за вътрешно развитие, така или иначе не е достатъчна, за да осигури съответствието му с член 3, параграф 5 от Директивата СОПОС.

78. Германското правителство добавя, че грешката относно съществуването на качествено условие, предвидено в член 13а, параграф 1 от BauGB, трябва да бъде „явна и сериозна“, че няма „съществено засягане“ на екологични интереси или заобикаляне на условията по посочения член 13а³¹ и „че трябва да се уравни уязвимостта на териториалноустройствените планове спрямо риска от грешки“³². Германското правителство пледира, че член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB не обхваща всички видове нарушения. Например той не се прилагал: а) при пълна липса на свързано с вътрешно развитие конкретно положение³³, б) в отсъствието поне на оценка на фактическото положение от гледна точка на вътрешното развитие³⁴, в) при надхвърляне на допустимата несигурност и съмнения³⁵, г) при надхвърляне на площта на вътрешната територия, което не е незначително³⁶, или д) ако става дума за терени, разположени по границата между външния и вътрешния сектор³⁷.

79. Налага се констатацията, че с всички тези доводи споменатото правителство се опитва да докаже, че освен в случай на очевидна грешка, на умишлено допусната грешка или на засягане на съществени елементи член 214, параграф 2а, точка 1 от BauGB не се прилага.

80. Тълкуването на член 214 от BauGB попада в компетентността не на Съда, а на запитващата юрисдикция, която въпреки това не дава никакви указания, позволяващи да се приеме, че споделя същото. Независимо от това, дори тълкуването на община М и на германското правителство да е вярно, в случая техните доводи биха се оказали неприложими, тъй като преюдициалният въпрос се отнася за всички видове грешки, които могат да попаднат под действието на член 214 от BauGB.

81. Във всеки случай е ясно, че член 214 от BauGB е приложим, когато качествено условие по член 13а, параграф 1, второ изречение, точка 1 от BauGB е било преценено неправилно. Според запитващата юрисдикция при обстоятелствата по главното производство планът включва мерки за външно развитие, което поставяло под съмнение самото съществуване на застроителен план за вътрешно развитие, от което да следва допустимо прилагане на ускорената процедура.

30 — Вж. Решение от 27 февруари 2003 г. по дело Santex (C-249/00, Recueil, стр. I-1877, точки 57 и сл.).

31 — Вж. точка 31 от писменото становище на германското правителство.

32 — Пак там (точка 43).

33 — Пак там (точка 45).

34 — Пак там (точка 48).

35 — Пак там (точка 49).

36 — Пак там.

37 — Пак там (точка 50).

82. Освен това германското правителство поддържа³⁸, че застроителният план за вътрешно развитие определя „използването на малки площи на местно равнище“. По този начин той отговаря и на главното условие по член 3, параграф 3 от Директивата СОПОС. Правителството сочи, че поради основанията за изключване по член 13а, параграф 1, четвърто и пето изречение от BauGB по дефиниция няма как да е налице план по смисъла на член 3, параграф 2 от Директивата СОПОС, който според законодателя на Съюза по принцип подлежи на екологична оценка. Дори тази констатация да отговаря на истината, тя по никакъв начин не изключва изводите, до които стигнах във връзка с член 214 от BauGB. Същото се отнася за позицията на германското правителство в точки 74—81 от писменото му становище, тъй като поне по настоящото дело, отнесено пред Съда³⁹, проблем е не съответствието на член 13а от BauGB с Директивата СОПОС, а съвместимостта с тази директива на съвместното прилагане на член 13а и на член 214 от BauGB.

83. Вярно е също⁴⁰, че не всяко нарушение на качествено условие по член 13а от BauGB води непременно до съществени последици за околната среда, което всъщност обаче не изключва факта, че вече не е налице застроителен план за вътрешно развитие.

84. Също така е вярно, както твърди германското правителство⁴¹, че член 214 от BauGB изобщо не премахва възможността грешките в преценката във връзка с прага за площ да доведат до недействителност, но отново се налага констатацията, че не това е проблем⁴², а фактът, че отсъствието на основното качествено условие няма значение за невалидността, като тази липса на правни последици е отбелязана от самото германско правителство в точка 88 от неговото становище.

85. Накрая посоченото правителство твърди, че „правото на Съюза не изисква непременно санкциониране на процесуалното нарушение с недействителност на съответния правен акт, а признава сред общите принципи на правото окончателния характер на административните актове и целта да се гарантира лежащата в основата му правна сигурност“⁴³.

86. Макар да е вярно, че правото на Съюза не изисква определен вид правна санкция, то не допуска лишаването от полезно действие на директивите. Макар правна последица от превишаването от страна на държавите членки на пределите на предоставеното им от Директивата право на преценка да не трябва непременно да бъде недействителността на правния акт, който конкретизира това превишаване, правната последица трябва поне да включва невъзможността за изпълнение или прилагане на такова превишаване (независимо дали например става дума за спиране на действието, за въвеждане на условие, отлагащо изпълнението на определен план, или както в настоящия случай, за процедура, при която все още има възможност за извършване на екологична оценка в хода на съдебното производство).

87. С оглед на всички изложени съображения застъпвам мнението, че пълното изключване на правната защита и контрол в неправомерното отсъствие на оценка на последиците за околната среда, както в случая по делото, предмет на главното производство, лишава Директивата СОПОС от нейното полезно действие⁴⁴, пренебрегва принципа на ефективност на националните

38 — Пак там (точка 73).

39 — Вж. точка 45 от настоящото заключение.

40 — Вж. точка 83 от становището на германското правителство.

41 — Видно от точка 87 от неговото становище.

42 — Вж. същия довод в точка 90 от неговото становище.

43 — Пак там (точка 100). Германското правителство се позовава на следната съдебна практика, а именно на Решение от 13 януари 2004 г. по дело Kühne & Heitz (C-453/00, Recueil, стр. I-837, точка 24) и на Решение от 12 февруари 2008 г. по дело Kempter (C-2/06, Recueil, стр. I-411, точка 37).

44 — Вж. по-специално точка 36 от заключение и цитираната съдебна практика в настоящото заключение.

производства, гарантиращи защитата на правата на гражданите, както и принципа на ефективна съдебна защита, и освен това е в разрез с принципа за лоялно сътрудничество, по силата на който държавите членки са длъжни да отстранят неправомерните последици от нарушението на правото на Съюза⁴⁵.

IV – Заключение

88. С оглед на изложеното считам, че Съдът следва да отговори на поставения от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg преюдициален въпрос по следния начин:

„Член 3 от Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, както и принципите на ефективност, лоялно сътрудничество и ефективна съдебна защита не допускат правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, съгласно която при нарушаване на наложено от нормата за транспониране на посочената директива условие с цел освобождаване на особен вид застроителен план от предварителна екологична оценка няма никаква възможност за съдебна защита, доколкото посочената правна уредба лишава това нарушение от всякакво значение с оглед валидността на споменатия застроителен план“.

45 — Вж. по-специално Решение по дело Wells, посочено по-горе (точка 64).