Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

19 април 2012 година*

„Директива 1999/31/ЕО — Депониране на отпадъци — Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Решение относно продължаването на експлоатацията на разрешено депо, без да е направено проучване на въздействието върху околната среда — Понятие за разрешение за осъществяване“

По дело C-121/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'Etat (Белгия) с акт от 24 февруари 2011 г., постъпил в Съда на 8 март 2011 г., в рамките на производство по дело

Pro-Braine ASBL и др.

срещу

община Braine-le-Château,

в присъствието на:

Veolia es treatment SA,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-н E. Juhász (докладчик), г-н G. Arestis, г-н T. von Danwitz и г-н D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,

секретар: г-жа A. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 декември 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Pro-Braine ASBL и др., от адв. J. Sambon,

— за Veolia es treatment SA, от адв. B. Deltour,

— за белгийското правителство, от г-н T. Materne и г-жа C. Pochet, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

— за австрийското правителство, от г-н A. Posch и г-н G. Holley, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-н P. Oliver, г-н A. Marghelis и г-н M. Verheij, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 14, буква б) от Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци (ОВ L 182, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 94), както и на член 1, параграф 2 от 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), изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година (ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 16.11.2007 г., стр. 23, наричана по-нататък „Директива 85/337“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Pro-Braine ASBL и др. (наричано по-нататък „сдружението Pro-Braine“) и общинската колегия на Braine-le-Château по повод искането на първото за отмяна на решението, с което се разрешава продължаване на експлоатацията на станция за техническо заравяне на отпадъци в местността, наречена „Cour-au-Bois Nord“, до изтичане на срока на първоначалното разрешително, тоест до 27 декември 2009 г., като се отменят предходните условия за експлоатиране и се налагат нови условия.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

3 Член 1 от Директива 85/337 предвижда:

„1. Настоящата директива се прилага при оценка на въздействието върху околната среда на такива обществени и частни проекти, за които се предполага, че биха оказали значително въздействие върху околната среда.

2. За целите на настоящата директива:

„проект“ означава:

— извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми,

— друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на природни ресурси;

[…]

„разрешение за осъществяване“ означава:

решението на компетентния орган или власти, което дава право на възложителя да развива проекта;

[…]“.

4 Според текста на член 4, параграф 2 от Директива 85/337:

„При спазването на член 2, параграф 3 държавите членки вземат решение за проектите, изброени в приложение II, чрез:

а) разглеждане на всеки отделен случай,

или

б) прагове или критерии, определени от държавата членка,

относно това дали проектът да бъде предмет на оценка съгласно разпоредбите на членове 5—10.

Държавите членки могат да решат да прилагат и двете процедури, посочени в букви а) и б)“.

5 В приложение II към Директива 85/337 са изброени проектите, предмет на член 4, параграф 2 от тази директива. Във връзка с това в точка 11 от това приложение, озаглавена „Други проекти“, са посочени по-специално „инсталации и депа за обезвреждане на отпадъци (проекти, невключени в приложение I)“.

6 Сред проектите, предмет на приложението, са посочени също, както следва от точка 13 от това приложение „[всяко изменение] или [разширяване] на проектите, изброени в приложение I или приложение II, които вече имат разрешително или които са изпълнени или са в процес на изпълнение, ако тази промяна може да има съществено отрицателно въздействие върху околната среда ([изменение] или [разширяване], които не са включени в приложение I)“.

7 Член 8 от Директива 1999/31, озаглавен „Условия на разрешителните“, гласи:

„Държавите членки приемат мерки:

а) компетентният орган да не издава разрешително, докато не се увери, че:

i) без да се накърнява член 3, параграфи 4 и 5, проектът за изграждане на депо отговаря на всички посочени изисквания на настоящата директива, включително на приложенията;

ii) управлението на депото е възложено на подходящо, технически компетентно физическо лице, осигурени са професионално и техническо развитие и подготовка на операторите на депа и персонала;

iii) експлоатацията на депото включва необходимите мерки, за да се избегнат аварии и да се ограничат последиците от тях;

iv) преди започване на операциите по депонирането заявителят е приел или ще приеме подходящите условия под формата на финансово обезпечаване или всякакви други еквивалентни начини съгласно условията и реда за приемане от държавите членки, за да направят така, че задълженията (в това число и разпоредбите относно управлението след закриване), договорени съгласно разрешителното, издадено в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да се изпълнят и изискваните по член 13 процедури по закриване да се спазят. Тази гаранция или нейният еквивалент ще се поддържа толкова дълго, колкото се изисква за поддръжката и управлението на

площадката, в съответствие с член 13, буква г). Държавите членки могат по свой избор да декларират, че разпоредбата на тази буква няма да се прилага за депа за инертни отпадъци;

б) проектът за изграждане на депа да отговаря на съответния план или планове за управление на отпадъците, посочени в член 7 от Директива 75/442/ЕИО;

в) преди началото на операциите по унищожаването компетентният орган инспектира площадката, за да се увери, че тя отговаря на определени с разрешението условия в тази област, което по никакъв начин не намалява отговорността на оператора по разрешителното“.

8 Съгласно член 14 от Директива 1999/31, озаглавен „Съществуващи депа“:

„Държавите членки приемат мерки, за да могат разрешените депа или депата вече в експлоатация към момента на въвеждане на настоящата директива да продължат да действат само ако посочените по-долу мерки са приложени възможно най-рано и най-късно осем години, считано от датата, определена в член 18, параграф 1:

а) В срок от една година, считано от определената в член 18, параграф 1 дата, операторът на депо подготвя и представя за одобрение от компетентните органи план за подобряване на условията в депото, който включва изброените в член 8 елементи и всякакви корективни мерки, които той смята за необходими, за да спази изискванията на настоящата директива, с изключение на изложените в приложение I, точка 1.

б) След представянето на плана за подобрение компетентният орган взема окончателно решение относно продължаването на експлоатацията на базата на споменатия план за подобрение и на настоящата директива. Държавите членки приемат необходимите мерки, за да може в най-кратки срокове, в съответствие с член 7, буква ж) и член 13, да се пристъпи към закриване на депата, които не са получили разрешително за продължаване на дейността в съответствие с член 8.

в) На основата на представения план за подобрение компетентният орган разрешава необходимата дейност и определя преходен период за изпълнението на плана. Всяко съществуващо депо трябва да отговаря на изискванията на настоящата директива, с изключение на тези от приложение I, точка 1, най-късно осем години, считано от датата, определена в член 18, параграф 1.

[…]“.

Национална правна уредба

9 Член 180, четвърта алинея и сл. от Указа от 11 март 1999 г. относно екологичното разрешително (*Moniteur belge* от 8 юни 1999 г.), изменен с Указа от 19 септември 2002 г. (*Moniteur belge* от 27 септември 2002 г., наричан по-нататък „Указът от 11 март 1999 г.“), гласи:

„[…] издадените преди влизането в сила на настоящия указ разрешителни за експлоатация на станция за техническо заравяне на отпадъци остават валидни за определен срок при спазване на следните условия.

В тримесечен срок от датата на влизане в сила на настоящия указ операторът на станция за техническо заравяне на отпадъци, получил разрешение преди влизането в сила на настоящия указ, трябва да представи на компетентния орган план за подобрение на обекта, който да съдържа по-конкретно следните данни:

1. описанието на съвместимостта на станцията за техническо заравяне на отпадъци и на нейните допълнителни съоръжения с приложимата правна уредба и при необходимост описание на корективните мерки, които следва да бъдат приети;

2. информация относно неговия професионален, технически и финансов капацитет да продължи експлоатацията на станцията за техническо заравяне на отпадъци и да изпълнява задълженията за последващо управление.

Въз основа на представения от оператора план за подобрение на обекта компетентният орган:

1. се произнася относно продължаването на експлоатацията на станцията за техническо заравяне на отпадъци, като изменя или допълва, ако е необходимо, условията за експлоатиране;

2. определя задълженията за последващо управление в съответствие с член 59а;

3. определя необходимите мерки, за да може в най-кратък срок да се пристъпи към закриване на станцията за техническо заравяне на отпадъци, която не е получила разрешително за продължаване на експлоатацията си.

[…]“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

10 Експлоатацията на станцията за техническо заравяне на отпадъци в Cour-au-Bois Nord, разположена на територията на община Braine-le-Château, е разрешена с кралска наредба от 7 март 1979 г., изменена с кралска наредба от 27 декември 1979 г., за срок от тридесет години, за да поеме нетоксични промишлени отпадъци.

11 Това разрешително за експлоатация е изменено и на 29 септември 1988 г. с цел станцията да може да поема други видове отпадъци, каквито са отпадъците от домакинствата и инертните отпадъци, което води до нейното класифициране като депо от класове 2 и 3. Така измененото разрешително за експлоатация на станцията е прехвърлено на последващите оператори.

12 На 30 октомври 2002 г. Валонската служба за отпадъци поканва Biffa Waste Services SA (наричано по-нататък „Biffa Waste Services“), което експлоатира към тази дата станцията в местността Cour-au-Bois Nord, да представи план за подобрение на този обект в съответствие с член 180 от указа от 11 март 1999 г.

13 През 2006 г. групата Veolia es treatment SA придобива Biffa Waste Services.

14 Въз основа на представения от Biffa Waste Services план за подобрение с решение от 14 май 2008 г. общинската колегия на Braine-le-Château разрешава продължаването на експлоатация на посочената станция за техническо заравяне на отпадъци до 27 декември 2009 г., отменя съществуващите условия за експлоатиране и ги заменя с нови условия.

15 На 18 юли 2008 г. сдружението Pro-Braine сезира Conseil d’État с жалба за отмяна на решението от 14 май 2008 г.

16 С жалбата си жалбоподателят по главното производство упреква по същество общинската колегия на Braine-le-Château, че е приела посоченото решение, без да разгледа предварително молбата за експлоатация на тази класирана инсталация по реда за оценяване на въздействието върху околната среда, и по-специално без да изиска да се извърши проучване на въздействието върху околната среда, нито да се спазят свързаните с това проучване материални и процесуални изисквания.

17 Според жалбоподателя по главното производство решението от 14 май 2008 г. е неправомерно, тъй като приетото на основание член 180 от указа от 11 март 1999 г. решение относно продължаването на експлоатацията представлява „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337/ЕИО и тъй като центровете за техническо заравяне на отпадъци от клас 2 представляват инсталация по точка 11, буква б) от приложение II към Директива 85/337, за която по силата на правото се изисква провеждане на проучване на въздействието в приложение на член 2 от наредбата на валонското правителство от 4 юли 2002 г., съдържаща списък на проектите, за които се изисква проучване на въздействието, на инсталациите и на класифицираните дейности.

18 С оглед на тези съображения Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Дали приетото въз основа на член 14, буква б) от Директива 1999/31 [...] окончателно решение относно продължаването на експлоатацията на разрешено депо или на депо, което вече е в експлоатация, представлява „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337 [...]?“.

По преюдициалния въпрос

19 С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали решението, с което се разрешава продължаване на експлоатацията на съществуващо депо, прието на основание член 14, буква б) от Директива 1999/31 въз основа на предложен от оператора план за подобрение, представлява „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337.

20 От текста на член 14 от Директива 1999/31, озаглавен „Съществуващи депа“, следва, че относно разрешените депа или депата, които вече са в експлоатация към момента на транспониране на посочената директива, държавите членки трябва да приемат мерки с цел те да продължат да действат единствено ако техните оператори спазват предписанията на тази директива.

21 За тази цел операторите на тези депа подготвят и представят за одобрение от компетентния орган план за подобрение на местността, в която е разположено всяко депо, съдържащ предписанията, изброени в член 8 от Директива 1999/31, както и всякакви корективни мерки, които считат за необходими, за да спазят изискванията на посочената директива, с изключение на изложените в точка 1 от приложение I към нея.

22 Съгласно член 14, буква б) от Директива 1999/31 след представянето на плана за подобрение компетентният орган взема окончателно решение относно продължаването на експлоатацията на базата на споменатия план за подобрение и на тази директива.

23 От акта за преюдициално запитване следва, че експлоатирането на депото в местността Cour-au-Bois Nord е било разрешено с кралската наредба от 7 март 1979 г., изменена с кралската наредба от 27 декември 1979 г., за срок от тридесет години, тоест до 27 декември 2009 г. От преписката по делото също е видно, че към датата на спора по главното производство това депо е било експлоатирано непрекъснато от издаването на първоначалното разрешително и че срокът на разрешителното за експлоатация не е изтекъл.

24 На 23 май 2003 г. Biffa Waste Services — дружеството, което експлоатира посоченото депо, представя на общинската администрация на Braine-le-Château план за подобрение на основание член 180 от указа от 11 март 1999 г., отговарящ на изискванията на член 14 от Директива 1999/31.

25 Въз основа на този план за подобрение на събрание от 14 май 2008 г. общинската колегия на Braine-le-Château разрешава продължаването на експлоатацията на депото в Cour-au-Bois Nord до изтичане на срока на предходното разрешително, тоест до 27 декември 2009 г., като отменя предходните условия за експлоатиране и налага нови условия.

26 Следва да се провери дали подобно решение представлява „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337.

27 В това отношение следва да се напомни, че понятието за „разрешение за осъществяване“ е определено в член 1, параграф 2 от Директива 85/337 като „решение на компетентния орган или власти, което дава право на възложителя да развива проекта“. При това положение разрешение за осъществяване по смисъла на тази директива е налице единствено доколкото трябва да бъде осъществен даден „проект“.

28 В определението на понятието за „проект“ в член 1, параграф 2 от Директива 85/337 не е уточнено дали самите изменения или разширяване на съществуващи проекти могат да бъдат разглеждани като „проекти“.

29 При все това представляват по-конкретно „проекти“ по смисъла на Директива 85/337 инсталациите и обектите, изброени в нейното приложение II, към което препраща член 4, параграф 2 от тази директива. Във връзка с това в точка 11 от посоченото приложение II, озаглавена „Други проекти“, са посочени по-конкретно „инсталации и депа за обезвреждане на отпадъци (освен ако са включени в приложение I)“, в която категория попадат обектите за заравяне на отпадъци. Точка 13 от същото приложение включва в посочените проекти „[всяко изменение] или [разширяване] на проектите, изброени в приложение I или приложение II, които вече имат разрешително или които са изпълнени или са в процес на изпълнение, ако тази промяна може да има съществено отрицателно въздействие върху околната среда […]“.

30 От тези разпоредби следва, че е възможно измененията или разширяването на обект за заравяне на отпадъци, като този в спора по главното производство, да представляват „проект“ по смисъла на Директива 85/337, доколкото те могат да имат съществено отрицателно въздействие върху околната среда.

31 Както Съдът е приел, с думата „проект“ се обозначават работи или намеса, променящи или променяща физическото състояние на обекта (Решение от 17 март 2011 г. по дело Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др., C-275/09, Сборник, стр. I-1753, точки 20, 24 и 38).

32 Така простото подновяване на съществуващо разрешение за експлоатация на обект за заравяне на отпадъци без провеждането на работи или намеса, променящи или променяща физическото състояние на обекта, не може да се квалифицира като „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337.

33 Вследствие на това, доколкото „планът за подобрение“, който е предмет на прието в съответствие с член 14, буква б) от Директива 1999/31 „окончателно решение“, се отнася до изменението или разширяването на подобен обект за заравяне на отпадъци, посредством провеждането на работи или намеса, променящи или променяща физическото състояние, и доколкото той може да има съществено отрицателно въздействие върху околната среда, посоченото решение би могло да се разглежда като „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337.

34 Съдът не разполага с достатъчно данни относно делото по главното производство, които да му позволят да прецени въздействието на решението от 14 май 2008 г. на общинската колегия на Braine-le-Château върху депото в Cour-au-Bois Nord, която преценка при всички случаи трябва да се извърши от запитващата юрисдикция.

35 Следователно запитващата юрисдикция следва да провери дали с окончателното решение относно плана за подобрение, представен от разглеждания по главното производство оператор на основание член 14, буква б) от Директива 1999/31, се разрешава изменение или разширяване на въпросната инсталация или обект, посредством провеждането на работи или намеса, променящи или променяща тяхното физическо състояние, които могат да имат съществено отрицателно въздействие върху околната среда, и следователно дали това решение представлява „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337 и на точка 13, първо тире от приложение II към нея.

36 В рамките на тази проверка, при преценката на същественото отрицателно въздействие върху околната среда трябва да се отчете фактът, че планът за подобрение, одобрен с подобно окончателно решение, има за предмет, както следва от съображение 26 от Директива 1999/31, да бъдат приети необходимите мерки за привеждане на съществуващо депо в съответствие с разпоредбите на тази директива и че това решение следователно се вписва в политиката за опазване на околната среда.

37 Следователно на поставения въпрос следва да се отговори, че приетото на основание член 14, буква б) от Директива 1999/31 въз основа на план за подобрение окончателно решение относно продължаване на експлоатацията на съществуващо депо представлява „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337 само доколкото с него се разрешава изменение или разширяване на инсталацията или на обекта посредством провеждането на работи или намеса, променящи или променяща тяхното физическо състояние, които могат да имат съществено отрицателно въздействие върху околната среда по смисъла на точка 13 от приложение II към Директива 85/337, и по този начин представляват „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2 от тази директива.

По съдебните разноски

38 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Приетото на основание член 14, буква б) от Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци и въз основа на план за подобрение окончателно решение относно продължаването на експлоатацията на съществуващо депо представлява „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г., само доколкото с него се разрешава изменение или разширяване на инсталацията или на обекта посредством провеждането на работи или намеса, променящи или променяща тяхното физическо състояние, които могат да имат съществено отрицателно въздействие върху околната среда по смисъла на точка 13 от приложение II към посочената Директива 85/337, и по този начин представляват „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2 от тази директива.

Подписи