Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

26 юли 2017 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 85/337/ЕИО — Директива 2011/92/ЕС — Възможност за последваща оценка на въздействието върху околната среда на пусната в експлоатация инсталация за производство на енергия от биогаз с оглед на предоставянето на ново разрешение“

По съединени дела C-196/16 и C-197/16

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Административен съд за регион Марке, Италия) с актове от 22 март 2016 г., постъпили в Съда съответно на 7 и 8 април 2016 г., в рамките на производства по дела

Comune di Corridonia (C-196/16),

Comune di Loro Piceno (C-197/16),

Marcello Bartolini (C-197/16),

Filippo Bruè (C-197/16),

Sergio Forti (C-197/16),

Stefano Piatti (C-197/16),

Gaetano Silvetti (C-197/16),

Gianfranco Silvetti (C-197/16),

Rocco Tirabasso (C-197/16),

Sante Vagni (C-197/16),

Albergo Ristorante Le Grazie Sas di Forti Sergio & Co. (C-197/16),

Suolificio Elefante Srl (C-197/16),

Suolificio Roxy Srl (C-197/16),

Aldo Alessandrini (C-197/16)

срещу

* Език на производството: италиански.

Provincia di Macerata,

Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente,

в присъствието на:

VBIO1 Società Agricola Srl (C-196/16),

Regione Marche,

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale delle Marche – (ARPAM) -Dipartimento Provinciale di Macerata,

ARPAM,

VBIO2 Società Agricola Srl (C-197/16),

Azienda Sanitaria Unica Regionale – Marche (ASUR Marche) (C-197/16),

ASUR Marche – Area Vasta 3 (C-197/16),

Comune di Colmurano (C-197/16),

Comune di Loro Piceno (C-197/16),

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, E. Regan, J.-C. Bonichot (докладчик), C.G. Fernlund и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 март 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Comune di Corridonia, от L. Forte, avvocato,

– за Comune di Loro Piceno, от L. Forte и A. Alessandrini, avvocati,

– за M. Bartolini и др., от A. Alessandrini и G. Contaldi, avvocati,

– за Provincia di Macerata, от S. Sopranzi и F. Gentili, avvocati,

– за VBIO1 Società Agricola Srl, от A. Piccinini и A. Santarelli, avvocati,

– за Regione Marche, от P. De Bellis, avvocato,

– за VBIO2 Società Agricola Srl, от A. Piccinini, avvocatessa,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от G. Palatiello, avvocato dello Stato,

– за Европейската комисия, от C. Zadra и L. Pignataro-Nolin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 30 март 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 191 ДФЕС и член 2 от 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).

2 Запитванията са отправени в рамките на спорове между, от една страна, Comune di Corridonia (Община Коридония, Италия), Comune di Loro Piceno (Община Лоро Пичено, Италия), както и Marcello Bartolini и други частни физически и юридически лица (наричани по-нататък „M. Bartolini и др.“), и от друга, Provincia di Macerata (провинция Мачерата, Италия) относно решенията, в които последната приема, че инсталациите за производство на електрическа енергия от биогаз на VBIO1 Società Agricola Srl (наричано по-нататък „VBIO1“) и на VBIO2 Società Agricola Srl (наричано по-нататък „VBIO2“) отговарят на екологичните изисквания, като оценките на въздействието са извършени след изграждането и пускането в експлоатация на тези инсталации и вследствие на отмяната на първоначално разрешение.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съгласно шесто съображение 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, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), изменена с Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. (ОВ L 140, 2009 г., стр. 114) (наричана по-нататък „Директива 85/337“):

„[Р]азрешението за осъществяване на публичен или частен проект, за който има вероятност да окаже [съществено] въздействие върху околната среда, се дава само след извършване на предварителна оценка на вероятното въздействие върху околната среда на тези проекти; […]“.

4 Член 2, параграф 1 от Директива 85/337 гласи следното:

„Държавите членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди да бъдат одобрени, проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за получаване на съгласие за предприемачески дейности и на оценка относно тяхното въздействие. Тези проекти са дефинирани в [член] 4“.

5 Член 4, параграфи 1—3 от тази директива предвижда:

„1. При спазването на член 2, параграф 3 проектите, изброени в приложение I, се изпълняват, при условие че е направена оценка в съответствие с членове 5—10.

2. 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).

3. Когато се извършва оценка на всеки отделен случай или се въвеждат прагове или критерии за целите на параграф 2, се вземат под внимание съответните критерии за подбор, посочени в приложение III“.

6 Директива 2011/92 заменя Директива 85/337, като предвижда разпоредби, които по същество са идентични с цитираните в предходните точки.

Италианското право

7 Член 29 от Decreto legislativo n. 152 — Norme in materia ambientale (Законодателен декрет № 152 за стандартите в областта на околната среда) от 3 април 2006 г. (редовна притурка на GURI № 88 от 14 април 2006 г.) предвижда:

„1. Оценката на въздействието върху околната среда на проектите за строителни работи, за които се прилагат разпоредбите на този декрет, е предварително условие за или неразделна част от процедурата по разрешаване или одобряване. Разрешенията или одобренията, дадени без предварителна оценка на въздействието върху околната среда, ако се изисква такава, подлежат на отмяна като незаконосъобразни.

[…]

4. Ако в нарушение на разпоредбите на този дял III строителните работи са осъществени, без преди това за проекта да е извършена предварителна проверка или оценка, както и в случай на нарушения при прилагането, както се предвижда в окончателните решения, компетентният орган преценява размера на причинената екологична вреда преди и след прилагането на санкцията и след това разпорежда спирането на работите и евентуално разрушаването на инсталацията и възстановяването на първоначалното състояние на територията и на околната среда за сметка на отговорното лице, като определя сроковете и реда за това. В случай на неизпълнение компетентният орган възлага служебно разрушаването на инсталацията и възстановяването на първоначалното състояние за сметка на отговорното лице. Разходите за това подлежат на възстановяване при условията и последиците, предвидени в единния текст на законовите разпоредби относно събирането на паричните вземания на държавата, одобрен с Кралски декрет № 639 за събиране на паричните вземания на държавата от 14 април 1910 г.

5. В случай на отмяна по съдебен ред или на отнемане от административния орган на разрешения или концесии, предоставени след оценка на въздействието върху околната среда или отмяна на становището за съответствие с екологичните изисквания, посочените в параграф 4 правомощия се упражняват едва след нова оценка на въздействието върху околната среда.

[…]“.

Спорът в главните производства и преюдициалният въпрос

Дело C-196/16

8 На 19 октомври 2011 г. VBIO1 иска от Regione Marche (регион Марке, Италия) да му бъде издадено разрешение за изграждане и експлоатация в община Коридония на инсталация за производство на електрическа енергия от биогаз, получен чрез анаеробно разграждане на биомаса.

9 В съответствие с legge Regione Marche n. 7/2004 (Закон на регион Марке № 7/2004) на 4 октомври 2011 г. VBIO1 подава заявление във връзка с този проект и до провинция Мачерата, за да може органите ѝ да извършат предварителна проверка на необходимостта от екологична оценка.

10 Процедурата по това заявление обаче приключва на 26 януари 2012 г. след изменението на Закон на регион Марке № 7/2004 с legge Regione Marche n. 20/2011 (Закон на регион Марке № 20/2011), който влиза в сила на 9 ноември 2011 г. и съгласно който вече не следва да се извършва оценка на въздействието върху околната среда на проектите, чиято топлинна мощност е под определена долна граница.

11 Вследствие на това с решение от 5 юни 2012 г. регион Марке разрешава изграждането и експлоатацията на тази инсталация в община Коридония, а последната обжалва посоченото решение пред Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Административен съд за регион Марке, Италия).

12 На 10 октомври 2013 г. този съд отменя посоченото решение поради неприложимост на Закон на регион Марке № 20/2011 и при всички случаи поради несъвместимост на релевантните разпоредби от този закон с Директива 2011/92. Това съдебно решение е оставено в сила от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия).

13 В изпълнение на съдебното решение за отмяна на решението на регион Марке VBIO1 спира работата на инсталацията и подава до провинция Мачерата молба за извършване на предварителна проверка на необходимостта от оценка на въздействието на инсталацията върху околната среда.

14 На 15 ноември 2013 г. провинция Мачерата се произнася с решение, че е необходима такава оценка, а след извършването на последната с решение от 7 юли 2014 г. приема, че инсталацията отговаря на екологичните изисквания.

15 Община Коридония подава жалба за отмяна на тези решения пред Tribunal amministrativo regionale per le Marche (Административен съд за регион Марке, Италия), като поддържа, че поради извършването ѝ след изграждането на съответната инсталация оценката не е в съответствие нито с член 191 ДФЕС, нито с член 2, параграфи 1—3 от Директива 85/337, заменена с Директива 2011/92.

Дело C-197/16

16 На 16 декември 2011 г. VBIO2 иска от регион Марке да му бъде издадено разрешение за изграждане и експлоатация в община Лоро Пичено на инсталация за производство на електрическа енергия от същия вид като тази по дело C-196/16.

17 VBIO2 получава разрешение на 29 юни 2012 г., без преди това да е извършена оценка на въздействието на тази инсталация върху околната среда.

18 Община Лоро Пичено, както и M. Bartolini и др. обжалват това решение пред Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Административен съд за регион Марке, Италия).

19 С решение от 22 май 2013 г. (№ 93/2013) на Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия) legge Regione Marche n. 3/2012 (Закон на регион Марке № 3/2012), който отменя Закон на регион Марке № 7/2004 от 20 април 2012 г., без обаче да изменя критериите за определяне на проектите, подлежащи на оценка на въздействието върху околната среда, е обявен за противоконституционен поради несъвместимост с правото на Съюза, доколкото не изисква да бъдат взети предвид критериите по приложение III към Директива 2011/92 в съответствие с член 4, параграф 3 от нея.

20 На 10 октомври 2013 г. Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Административен съд за регион Марке) отменя издаденото за VBIO2 разрешение, а посоченото дружество подава касационна жалба пред Consiglio di Stato (Държавен съвет).

21 VBIO2 подава до провинция Мачерата молба за извършване на предварителна проверка на необходимостта от оценка на въздействието на съответната инсталация върху околната среда.

22 С решение от 19 ноември 2013 г. провинция Мачерата приема, че е необходимо да бъде извършена такава оценка.

23 Община Лоро Пичено, както и M. Bartolini и др. подават до Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Административен съд за регион Марке) жалба за отмяна на това решение и искат спиране на неговото изпълнение като обезпечителна мярка.

24 Този съд отхвърля искането за спиране на изпълнението, с мотива че за установените в съответната зона лица не настъпват тежки и непоправими вреди само поради това че за въпросната инсталация се провежда процедура за оценяване на въздействието върху околната среда.

25 На 10 февруари 2015 г. компетентните органи на провинция Мачерата приемат решение, в което констатират, че съответната инсталация отговаря на екологичните изисквания.

26 Община Лоро Пичено, както и M. Bartolini и др. подават пред Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Административен съд за регион Марке) жалба за отмяна на това решение.

27 По дела C-196/16 и C-197/16 Tribunal amministrativo regionale per le Marche (Административен съд за регион Марке) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„С оглед на разпоредбите на член 191 ДФЕС и член 2 от Директива [2011/92] съвместимо ли е с правото на Съюза провеждането на процедура за проверка на необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда (и евентуалното извършване на оценка на въздействието върху околната среда) след изграждането на инсталацията, когато разрешението е било

отменено от националния съд поради липса на проверка на необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда, доколкото тази проверка е била изключена въз основа на националната правна уредба, която противоречи на правото на Съюза?“.

По преюдициалния въпрос

28 По тези две дела запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали при обстоятелства като тези в главните производства член 191 ДФЕС и член 2 от Директива 2011/92 допускат пропускът да се извърши изискваната съгласно Директива 85/337 оценка на въздействието на проект за инсталация върху околната среда да бъде отстранен след отмяната на издаденото за тази инсталация разрешение, като такава оценка бъде извършена след изграждането и пускането в експлоатация на инсталацията.

29 В самото начало следва да се отбележи, че член 191 ДФЕС, в параграф 2 от който са определени общите цели в областта на околната среда (вж. в този смисъл решение от 4 март 2015 г., Fipa Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 39 и цитираната съдебна практика), не е релевантен за отговора на поставения въпрос.

30 Освен това въпросът на запитващата юрисдикция се основава на възгледа, че за двете разглеждани в главните производства инсталации е трябвало да бъде извършена предварителна оценка на въздействието върху околната среда съгласно член 2, параграф 1 от Директива 85/337, а това обстоятелство трябва да се провери от посочената юрисдикция.

31 На последно място, що се отнася до въпроса дали, за да се отговори на отправеното запитване, трябва да се вземе предвид Директива 85/337, която е в сила към момента на подаването на първото заявление на VBIO1 и VBIO2 за разрешение, или Директива 2011/92, която е в сила към момента на подаването на второто заявление вследствие на отмяната на първото издадено за тези дружества разрешение, достатъчно е да се констатира, че във всички случаи разпоредбите на тези две директиви, които са или биха могли да бъдат релевантни, и по-специално съответните разпоредби на член 2, параграф 1 от тези директиви, по същество са идентични.

32 Що се отнася до възможността за последващо отстраняване, при обстоятелства като тези в главните производства, на пропуска да се извърши изискваната съгласно Директива 85/337 оценка на въздействието на даден проект върху околната среда, следва да се припомни, че член 2, параграф 1 от тази директива изисква за проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда по смисъла на член 4 във връзка с приложения I или II към същата директива, да бъде извършвана такава оценка преди предоставянето на разрешение (решение от 7 януари 2004 г., Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, т. 42).

33 Както подчертава и Съдът, тази оценка е наложително да бъде извършена предварително поради необходимостта в процеса на вземане на решения компетентният орган да отчете въздействието върху околната среда на възможно най-ранен етап при всички процеси на техническо планиране и вземане на решения, за да се предотвратят от самото начало замърсяването и нарушенията при източника, вместо с последващи опити да се противодейства на последиците от тях (решение от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия, C-215/06, EU:C:2008:380, т. 58).

34 За сметка на това нито Директива 85/337, нито Директива 2011/92 предвиждат разпоредби относно последиците от неизпълнението на това задължение за предварителна оценка.

35 Съгласно принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4 ДЕС, държавите членки все пак са длъжни да отстранят незаконосъобразните последици от това нарушение на правото на Съюза. Следователно компетентните национални органи са длъжни в пределите на

правомощията си да вземат всички необходими мерки, за да отстранят пропуска да бъде извършена оценка на въздействието върху околната среда, например като отнемат вече предоставено разрешение или спрат действието му, за да направят такава оценка (вж. в този смисъл решения от 7 януари 2004 г., Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, т. 64 и 65, от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия, C-215/06, EU:C:2008:380, т. 59 и от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, т. 42, 43 и 46).

36 Също така съответната държава членка е длъжна да поправи всички вреди, настъпили в резултат от пропуска да бъде извършена изискваната съгласно правото на Съюза оценка на въздействието върху околната среда (решение от 7 януари 2004 г., Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, т. 66).

37 Съдът обаче е постановил, че правото на Съюза допуска националните разпоредби в определени случаи да позволяват узаконяване на дейности или действия, които не са правомерни от гледна точка на правота на Съюза (решения от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия, C-215/06, EU:C:2008:380, т. 57, от 15 януари 2013 г., Križan и др., C-416/10, EU:C:2013:8, т. 87 и от 17 ноември 2016 г., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, т. 36).

38 Съдът е уточнил, че тази възможност трябва да бъде упражнявана само при условие че не предоставя на заинтересованите лица повод да заобикалят нормите на Съюза или да не ги прилагат, и трябва да остане изключение (решения от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия, C-215/06, EU:C:2008:380, т. 57, от 15 януари 2013 г., Križan и др., C-416/10, EU:C:2013:8, т. 87 и от 17 ноември 2016 г., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, т. 36).

39 Ето защо Съдът е постановил, че е в противоречие с изискванията на Директива 85/337 законодателство, предоставящо на акт за узаконяване, който може да бъде издаден дори когато не са налице никакви изключителни обстоятелства, същите правни последици като свързаните с разрешението в областта на селищното устройство (вж. в този смисъл решения от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия, C-215/06, EU:C:2008:380, т. 61 и от 17 ноември 2016 г., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, т. 37).

40 Такъв би бил случаят и на законодателна мярка, която, без дори да изисква извършването на последваща оценка и без да са налице конкретни изключителни обстоятелства, изглежда позволява да се счита, че по отношение на проект, за който е трябвало да бъде извършена оценка на въздействието върху околната среда по член 2, параграф 1 от Директива 85/337, е извършена такава оценка, при това дори и мярката да се отнася до проекти, разрешението за които вече няма опасност да бъде обжалвано пряко по съдебен ред поради изтичането на срока за обжалване, предвиден в националното законодателство (вж. в този смисъл решение от 17 ноември 2016 г., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, т. 38 и 43).

41 Освен това оценката, извършена след изграждането и въвеждането в експлоатация на дадена инсталация, не може да обхваща само бъдещото въздействие на инсталацията върху околната среда, а трябва да отчита и въздействието от момента на изграждането ѝ.

42 Запитващата юрисдикция следва да прецени дали разглежданите в главните производства разпоредби отговарят на тези изисквания. При все това трябва да ѝ бъде обърнато внимание на следните обстоятелства: съответните дружества са направили необходимите постъпки, за да може при необходимост да се извърши оценка на въздействието на проектите им върху околната среда, отказът на компетентните органи да уважат исканията им се основава на национални разпоредби, чието противоречие с правото на Съюза е установено едва по-късно с решение на Corte costituzionale (Конституционен съд), и работата на съответните инсталации е спряна, а тези обстоятелства по-скоро сочат, че възможността за отстраняване на

нередовностите не е предвидена в националното право при условия, сходни на разглежданите в делото, по което е постановено решение от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия (C-215/06, EU:C:2008:380, т. 61), и с нея не се цели заобикаляне на нормите на правото на Съюза.

43 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че при пропуск да се извърши изискваната съгласно Директива 85/337 оценка на въздействието на даден проект върху околната среда правото на Съюза, от една страна, изисква държавите членки да заличат незаконосъобразните последици от този пропуск, и от друга страна, допуска той да бъде отстранен, като бъде извършена оценка на въздействието след изграждането и въвеждането в експлоатация на съответната инсталация, при условие че:

– националните норми, които позволяват да бъде отстранен пропускът, не предоставят на заинтересованите лица повод да заобикалят нормите на Съюза или да не ги прилагат, и

– извършената с цел отстраняване на пропуска оценка не обхваща само бъдещото въздействие на тази инсталация върху околната среда, а отчита и въздействието от момента на изграждането ѝ.

По съдебните разноски

44 С оглед на обстоятелството, че за страните по главните производства 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 (първи състав) реши:

При пропуск да се извърши оценката на въздействието на даден проект върху околната среда, изисквана съгласно 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 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г., правото на Съюза, от една страна, изисква държавите членки да заличат незаконосъобразните последици от този пропуск, и от друга страна, допуска той да бъде отстранен, като бъде извършена оценка на въздействието след изграждането и въвеждането в експлоатация на съответната инсталация, при условие че:

– националните норми, които позволяват да бъде отстранен пропускът, не предоставят на заинтересованите лица повод да заобикалят нормите на Съюза или да не ги прилагат, и

– извършената с цел отстраняване на пропуска оценка не обхваща само бъдещото въздействие на тази инсталация върху околната среда, а отчита и въздействието от момента на изграждането ѝ.

Подписи