Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

4 май 2016 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 4, параграф 3 ДЕС — Член 288 ДФЕС — Директива 2000/60/ЕО — Политика за водите на Съюза — Член 4, параграф 1 — Предпазване от влошаване на състоянието на повърхностните води — Член 4, параграф 7 — Изключение от забраната за влошаване на състоянието — Преимуществен обществен интерес — Разрешение за изграждане на водноелектрическа централа на река Шварце Зулм (Австрия) — Влошаване на състоянието на водата“

По дело C-346/14

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 18 юли 2014 г.,

Европейска комисия, за която се явяват E. Manhaeve, C. Hermes и G. Wilms, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Република Австрия, за която се явява C. Pesendorfer, в качеството на представител,

ответник,

подпомагана от:

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, Z. Petzl и J. Vláčil, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: A. Tizzano, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на първи състав, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger и S. Rodin (докладчик), съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: немски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 септември 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С иска си Европейската комисия иска от Съда да установи, че с неправилното прилагане на разпоредбите на член 4, параграф 1 от Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 2000 г. стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193), във връзка с член 4, параграф 7 от тази директива, Република Австрия не е изпълнила задълженията си, произтичащи от разпоредбите на член 4, параграф 3 ДЕС и член 288 ДФЕС.

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Съображения 11, 19, 25, 26 и 32 от Директива 2000/60 гласят:

„(11) Съгласно член 174 от [ДФЕС] политиката на Общността за околната среда трябва да допринася за постигане целите на предпазване, опазване и подобряване качеството на околната среда посредством внимателното и рационално използване на природните ресурси, както и следва да се основава на принципите на предпазни и превантивни мерки, на принципа на приоритетно коригиране на екологичните щети при източника както и на принципа „замърсителят плаща“.

[…]

(19) Настоящата директива цели поддържането и подобряването състоянието на водната среда в Общността. Тази цел е предварително обвързана с качеството на разглежданите води. Контролът на количеството е допълнителен елемент в осигуряването на добро качество на водите и поради това следва да бъдат установени мерки за количествата, обслужващи целите за добро качество.

[…]

(25) Следва да се установят общи дефиниции за състоянието на водите по отношение на качеството им и, където е необходимо за целите на опазването на околната среда — за количеството им. Следва да се установят екологични качествени стандарти, осигуряващи достигането на добро състояние на повърхностните и подземните води в Общността, както и предпазването им на ниво Общност от влошаване на състоянието.

(26) Държавите членки следва да се стремят да достигнат целта за поне добро състояние на водите посредством определяне и прилагане на необходимите мерки в интегрирани програми от мерки, като вземат предвид съществуващите изисквания в Общността. Там, където състоянието на водите е вече добро, следва то да бъде поддържано. В допълнение към изискванията за добро състояние по отношение на подземните води следва да се определят и да се отстраняват своевременно всякакви тенденции за нарастване концентрациите на каквито и да било замърсители в тях.

[…]

(32) Може да съществуват основания за отклонения от изискванията за достигане на добро състояние или опазването от по-нататъшно влошаване на състоянието, например когато това е вследствие на изключителни или непредвидени обстоятелства, като наводнения и разливи или по причини от надделяващ обществен интерес, нови въздействия и промени във физическите характеристики в повърхностния воден обект или колебания в нивата на подземен воден обект. В тези случаи следва да се осигури предприемането на всички възможни практически действия за опазване от и намаляване на вредното въздействие върху състоянието на водния обект“.

3 Член 4 от Директива 2000/60, озаглавен „Екологични цели“, гласи в параграф 1, буква а):

„1. За постигане пълна ефективност на програмите от мерки, установени в плановете за управление на речните басейни:

а) за повърхностни води
   i) съгласно параграфи 6 и 7 и без да се засяга параграф 8, държавите членки изпълняват необходимите мерки за предпазване състоянието на всички повърхностни водни обекти от влошаване;
   ii) всички водни обекти за повърхностни води бъдат опазвани, разширявани и възстановявани от държавите членки, при спазване на прилагането на подточка iii), за изкуствени и силно модифицирани водни обекти, с цел постигане доброто им състояние най-много до 15 години от датата на влизане в сила на настоящата директива, в съответствие с разпоредбите на приложение V и съобразно прилагането на параграфи 4, 5, 6 и 7 и без да се засяга параграф 8;
   iii) държавите членки опазват и разширяват всички изкуствени и силно модифицирани водни обекти с цел постигане на добър екологичен потенциал и добро химично състояние на повърхностните води най-късно до 15 години от датата на влизане в сила на настоящата директива в съответствие с разпоредбите на приложение V и съобразно прилагането на параграфи 4, 5, 6 и 7 и без да се засяга параграф 8;
   iv) държавите членки ще прилагат необходимите мерки в съответствие с член 16, параграфи 1 и 8 с цел постепенното намаляване на замърсяването с приоритетни вещества и пълното или поетапното елиминиране на емисиите, заустванията и увреждания от приоритетни опасни вещества,

без това да влияе на съответните международни споразумения по член 1 за съответните страни“.

4 Член 4, параграф 7 от Директивата 2000/60 гласи, както следва:

„Държавите членки не са в нарушение [на] разпоредбите на настоящата директива, когато:

— невъзможността за достигане на добро състояние на подземния воден обект, доброто екологично състояние или, където е необходимо, добър екологичен потенциал, или за опазване повърхностния или подземен воден обект от влошаване на състоянието му, е в резултат на нови модификации на физическите характеристики на повърхностния или промени в нивото на подземния воден обект, или

— невъзможността за предпазване на отличното състояние на повърхностен воден обект от влошаване е в резултат от нови устойчиви човешки дейности по развитието

и всички следващи условия са спазени:

а) предприети са всички практически действия за намаляване отрицателния ефект върху състоянието на водния обект;

б) причините за тези модификации или промени в нивото са изрично посочени и обяснени в плана за управление на речния басейн по член 13, като целите се преразглеждат всеки 6 години[;]

в) причините за тези промени или модификации са от преимуществен обществен интерес и/или ползите за околната среда и обществото от постигане на целите по параграф 1 са по-незначими от ползите от новите модификации или промени в нивото за човешкото здраве, за поддържане човешката безопасност или за устойчивото развитие; и

г) полезните цели, обслужвани от тези модификации или промени в нивото на водния обект, не могат по технически причини или непропорционалност на разходите да бъдат постигнати с други средства, които са по-добрата екологична възможност“.

5 Съгласно член 13 от Директивата, озаглавен „Планове за управление на речни басейни“:

„1. Държавите членки осигуряват разработването на планове за управление на речните басейни за всеки район на речен басейн в рамките на нейната територия.

[…]

6. Плановете за управление на речни басейни трябва да бъдат публикувани най-късно 9 години след влизане на настоящата директива в сила.

7. Плановете за управление на речни басейни се преразглеждат и обновяват най-късно 15 години след датата на влизане в сила на настоящата директива и на всеки 6 години след това“.

Австрийското право

6 Член 21a от Wasserrechtsgesetz (Закон за водите) в редакцията му, приложима в настоящия случай (наричан по-нататък „WRG“), гласи следното:

„1) Ако след издаването на разрешението се установи предвид резултатите от инвентаризацията (член 55d), че въпреки спазването на условията и правилата, установени в решението за издаване на разрешение или в други разпоредби, обществените интереси (член 105) не са достатъчно защитени, органът трябва при спазване на член 52, параграф 2, второ изречение да наложи други условия или необходимите условия в съответствие с актуалното състояние на техниката (член 12a), за постигане на тази защита, да определи целите за адаптиране и да разпореди представянето на съответните документи на проекта във връзка с адаптирането, да ограничи, временно или трайно, вида и обхвата на използването на водите или да забрани, временно или трайно, използването на водите.

2) Органът трябва да определи разумни срокове за изпълнението на разпорежданията, посочени в параграф 1, както и планирането на изискуемите мерки за адаптиране, както и планирането на изискуемите мерки за адаптиране и представянето на съответните документи на проекта; що се отнася до необходимото съдържание на документите на проекта, прилага се член 103. Тези срокове трябва да бъдат продължени, когато

задълженото лице докаже, че за него е невъзможно да спази срока не по своя вина. Своевременно подаденото искане за продължаване спира срока. Ако срокът изтече без резултат, член 27, параграф 4 се прилага mutatis mutandis.

3) Органът не може да наложи мерки по смисъла на параграф 1, ако те са непропорционални. В този контекст приложими са следните принципи:

a) разходите, свързани с реализацията на тези мерки, не трябва да бъдат непропорционални спрямо търсения ефект, вида, количеството и степента на опасност на последиците и посегателствата в резултат на използването на водите, както и продължителността на използването, рентабилността и техническите специфики на използването на водите трябва да бъдат взети предвид;

b) в случай на засягане на съществуващи права може да бъде избрано само най-малко строгото средство в зависимост от преследваната цел;

c) различни намеси могат да бъдат наложени последователно.

[…]

4) При наличието на одобрен план за възстановяване (член 92) или на план за възстановяване (член 33d) посочените в параграф 1 мерки не могат да надхвърлят този план или програма.

5) Параграфи 1—4 се прилагат mutatis mutandis за останалите инсталации и разрешения по смисъла на разпоредбите на настоящия федерален закон“.

Процедура, предхождаща съдебното производство

7 С решение от 24 май 2007 г. Landeshauptmann der Steiermark (управител на провинция Щирия, Австрия) разрешава изграждането на водноелектрическа централа на река Шварце Зулм, намираща се в Австрия (наричано по-нататък „решението от 2007 г.“).

8 През октомври 2007 г. Комисията отправя до Република Австрия официално уведомително писмо, в което обръща внимание върху несъответствието на проекта, посочен в решението от 2007 г. (наричан по-нататък „спорният проект“), с член 4, параграф 7 от Директива 2000/60. Според Комисията управителят на Щирия е приел решението, без да извърши предварителна преценка дали влошаването на състоянието на повърхностните води на река Шварце Зулм от „много добро“ на „добро“, до което води изпълнението на решението, отговаря на преимуществен обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 7, буква в) от Директивата.

9 През януари 2008 г. в отговор на официалното уведомително писмо Република Австрия обяснява, че изключението от забраната за влошаване, предвидено в член 4, параграф 7 от Директива 2000/60, е обосновано от преимуществения обществен интерес от по-голямо използване на източници на възобновяема енергия като водноелектрическата.

10 През 2009 г., в съответствие с член 13, параграф 1 от Директива 2000/60, Република Австрия публикува план за управление на речните басейни, който се отнася до засегнатия от спорния проект за изграждане на водноелектрическата централа речен басейн (наричан по-нататък „планът от 2009 г.“). Съгласно този план, чието приемане се предхожда от публични консултации, проведени в надлежната форма съгласно член 14 от тази директива, състоянието на повърхностните водни маси на тази река е било класифицирано като „много добро“.

11 През януари 2010 г. Комисията приключва производството за нарушение след уведомяване от Република Австрия, че решението от 2007 г. е било оттеглено от Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Федерално министерство на земеделието, горите, околната среда и управлението на водите) вследствие на административна жалба, подадена от wasserwirtschaftliches Planungsorgan (орган за планиране на управлението на водите).

12 През март 2012 г. Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд, Австрия) постановява, че правото на жалба на органа за планиране на управлението на водите противоречи на Конституцията. В резултат на това Република Австрия приема, че министерското решение за оттегляне на решението от 2007 г. е станало безпредметно, че решението е възстановило действието си и че то не може повече да бъде атакувано пред национална юрисдикция.

13 През ноември 2012 г. Република Австрия декларира намерението си да започне производство по преразглеждане по смисъла на член 21a от WRG на решението от 2007 г. и в него да извърши оценка на състоянието на водите, засегнати от спорния проект, така че да адаптира първоначалното разрешение спрямо състоянието на техниката, като същевременно уточнява, че първите резултати от тази оценка биха могли да се очакват едва в началото на 2014 г.

14 По искане на Комисията Република Австрия обяснява през декември 2012 г., че независимо от започналото производство по преразглеждане строителството на водноелектрическата централа би могло да започне в най-кратки срокове въз основа на разрешението, издадено с решението от 2007 г.

15 На 26 април 2013 г. Комисията отправя официално уведомително писмо до Република Австрия, в което упреква последната, че нарушава член 4, параграф 1 от Директива 2000/60 и прилага неправилно, що се отнася до проекта за „електрическа централа Шварце Зулм — транш A на строителните работи“, изключението от забраната за влошаване, предвидено в параграф 7 от тази директива.

16 На 15 юли 2013 г. Република Австрия отговаря на Комисията, че производството по преразглеждане все още не е приключило и че резултатите се очакват в началото на септември 2013 г. Тя обяснява също така, че ще вземе предвид в това производство „национални насоки за оценка за устойчиво използване на водноелектрическата енергия“.

17 На 19 ноември 2013 г. Република Австрия изпраща на Комисията допълнително становище, в което я уведомява за приемането от управителя на Щирия на 4 септември 2013 г. на решение, потвърждаващо решението от 2007 г. (наричано по-нататък „решението от 2013 г.“).

18 Въпреки това от представената пред Съда преписка е видно, че при приемането на решението от 2013 г. управителят на Щирия се е позовал на факта, че преди изпълнението на оспорения проект състоянието на повърхностните води на река Шварце Зулм вече е трябвало да бъде класифицирано като „добро“, а не като „много добро“ и че поради факта на това декласиране проектът е можел да бъде осъществен, без да е необходимо дерогиране от забраната за влошаване по смисъла на член 4, параграф 7 от Директива 2000/60.

19 На 9 октомври 2013 г. федералният министър на земеделието, горите, околната среда и управлението на водите подава жалба пред Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия) с искане за отмяна на решението от 2013 г. Тъй като тази жалба, все още висяща към датата на настоящото решение, няма суспензивно действие, ръководителят на засегнатия от решението проект е можел да продължи строителството на водноелектрическата централа.

20 На 21 ноември 2013 г. Комисията изпраща на Република Австрия мотивирано становище, в което потвърждава твърденията си за неизпълнение. На 21 януари 2014 г. тази държава членка отговаря, че според нея решението от 2007 г. е в съответствие с член 4, параграф 1 от Директива 2000/60.

21 Тъй като не е удовлетворена от отговорите на Република Австрия, Комисията решава да предяви настоящия иск.

По искането за възобновяване на устната фаза на производството и за представяне на нови доказателства

22 След представянето на заключението на генералния адвокат, на 30 ноември 2015 г. Комисията подава искане за възобновяване на устната фаза на производството и искане за представяне на нови доказателства, съответно въз основа на член 83 и на член 128, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, и представя пред него проекта „Национален план за управление на водите за 2015 г.“, публикуван на 21 януари 2015 г. от федералния министър на земеделието, горите, околната среда и управлението на водите.

23 Следва най-напред да се отбележи, че Статутът на Съда на Европейския съюз и Процедурният правилник на Съда не предвиждат възможност страните да представят становища в отговор на заключението на генералния адвокат (определение от 4 февруари 2000 г., Emesa Sugar, C-17/98, EU:C:2000:69, т. 2 и решение от 6 септември 2012 г., Döhler Neuenkirchen, C-262/10, EU:C:2012:559, т. 29).

24 Що се отнася, по-нататък, до възобновяването на устната фаза на производството, следва да се припомни, че Съдът може — служебно или по предложение на генералния адвокат, както и по искане на страните — да разпореди възобновяване на устната фаза на производството съгласно член 83 от своя процедурен правилник, ако счита, че делото не е достатъчно изяснено или трябва да се реши въз основа на довод, който страните не са разисквали (вж. решения от 3 март 2009 г., Комисия/Австрия, C-205/06, EU:C:2009:118, т. 13 и от 6 септември 2012 г., Döhler Neuenkirchen, C-262/10, EU:C:2012:559, т. 30).

25 Що се отнася, най-сетне, до представянето на доказателства след приключването на писмената фаза на производството, в съответствие с член 128, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, тази разпоредба предвижда, че страната, която желае да представи такива доказателства, излага съображения за късното представяне и поискване на тези доказателства и председателят може, по предложение на съдията докладчик, след изслушване на генералния адвокат, да даде на другата страна срок, за да вземе отношение по тези доказателства.

26 В настоящия случай, след като Съдът смята, че делото е достатъчно изяснено, за да може да се произнесе по него, и че решаването му не изисква разглеждането на доводи или на нови доказателства, които страните не са разисквали, исканията на Комисията не следва да бъдат уважени.

По иска

Доводи на страните

27 Комисията упреква по същество Република Австрия, че разрешавайки изграждането на водноелектрическа централа на Шварце Зулм, тя не е изпълнила задълженията си, следващи от член 4, параграфи 1 и 7 от Директива 2000/60.

28 Всъщност Комисията счита, че решението от 2007 г. нарушава задължението, което член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60 налага на държавите членки, да изпълняват необходимите мерки за предпазване състоянието на всички повърхностни водни обекти от влошаване.

29 В това отношение Комисията поддържа, че това задължение възниква за управителя на Щирия към датата на приемане на решението, макар публикуването на плановете за управление на речните басейни да е станало задължително, съгласно член 13, параграф 6 от Директива 2000/60, едва от 22 декември 2009 г.

30 Комисията обосновава позицията си, като декларира, че с оглед на разпоредбите на член 4, параграф 3 ДЕС и на член 288 ДФЕС държавите членки трябва да се въздържат, между 22 декември 2000 г., датата на влизане в сила на Директива 2000/60, и 22 декември 2009 г., датата на изтичане на срока по член 13, параграф 6 от тази директива за публикуването на плановете за управление, да приемат разпоредби, които могат да компрометират сериозно осъществяването на резултата, предписан от член 4 от тази директива. Така, разпоредбите на този член е трябвало вече да бъдат спазвани през този период.

31 Въпреки това според Комисията спорният проект може да доведе до влошаване на състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм в нарушение на забраната за влошаване, установена в член 4, параграф 1 от Директива 2000/60. Всъщност, докато решението от 2007 г. оценява това състояние като „много добро“, проектът би го променил на „добро“ и би довел следователно до влошаването му. В това отношение Комисията счита, че за да се прецени дали е налице такова влошаване, не може да бъде взето предвид, че с решението от 2013 г. управителят на провинция Щирия в крайна сметка оценява това състояние като „добро”, доколкото последното решение не е прието при спазване на процедурните изисквания, установени в членове 13 и 14 от тази директива. Така, не може да се счита, независимо от декласирането на равнището на състоянието на водите, извършено с последното решение, че проектът няма да доведе до влошаване на това състояние.

32 При тези условия Комисията счита, че решението от 2007 г., с което се разрешава спорният проект, може да бъде легално обосновано само ако са спазени изискуемите от член 4, параграф 7 от тази директива условия, позволяващи дерогиране на тази забрана. Комисията обаче изтъква, че Република Австрия нито е разгледала надлежно дали това изключение може да бъде валидно приложено, нито, при всички положения, е мотивирала в достатъчна степен прилагането на това изключение.

33 Комисията подчертава в това отношение, че Република Австрия е трябвало да вземе предвид факта, че капацитетът на водноелектрическата централа, за която се отнася решението от 2007 г., ще бъде „пренебрежим“ спрямо регионалното и национално производство на водноелектрическа енергия. Тази държава членка обаче нито е извършила проучвания относно евентуалните алтернативни места, нито е предвидила други източници на възобновяема енергия, противно на изискванията на член 4, параграф 7 от Директива 2000/60. В резултат на това влошаването на състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм, до което ще доведе спорният проект, не може да бъде обосновано въз основа на тази разпоредба.

34 Република Австрия счита, че настоящият иск е недопустим, доколкото, от една страна, не е достатъчно ясен и точен, по-специално що се отнася до оплакването за нарушаване на задълженията, предвидени в член 4, параграф 3 ДЕС във връзка с член 288 ДФЕС, и от друга страна, Комисията е компетентна единствено да провери дали националните органи са изпълнили правилно процесуалните задължения, предвидени в Директива 2000/60, и не може да контролира преценката на тези органи по отношение на обосноваността на конкретен проект и претеглянето на интересите, извършено от тези органи на основание член 4, параграф 7 от тази директива.

35 При условията на евентуалност по съществото Република Австрия признава, че от 2007 г. тя не е имала право да приема общи или специални мерки, които биха могли да компрометират сериозно осъществяването на целите, предписани от Директива 2000/60.

36 Все пак според Република Австрия с решението от 2007 г. е можело да се разреши валидно, без да се нарушават целите на Директива 2000/60, осъществяването на проект за водноелектрическа централа, който в краен случай може да доведе до влошаване на състоянието на повърхностните водни маси, след като условията, предвидени в член 4, параграф 7 от тази директива, са били спазени.

37 Република Австрия подчертава в това отношение, че решението от 2007 г. е било прието в резултат на процедура, в която е било анализирано и преценено от правна страна общо становище относно наличието на преимуществен обществен интерес, свързан с разглеждания проект, като са били взети предвид конкретно целите на Директива 2000/60 и последиците на този проект с оглед на регионалните и местните специфики. В това отношение Република Австрия подчертава, че е взела предвид изследване на Institut für Elektrizitätswirtschaft und Energieinnovation (Институт за управление на електроенергията и иновациите в областта на енергетиката, Австрия) на Technische Universität Graz (Технически университет в Грац, Австрия), излагащо целите и предимствата на този проект и последиците му за околната среда.

38 Република Австрия изтъква, че противно на поддържаното от Комисията, компетентният орган не се е основал на принципа, че производството на водноелектрическа енергия отговаря винаги на преимуществен обществен интерес и представлява генерално изключение от целите на Директива 2000/60, но е разгледал в тяхната цялост конкретното регионално значение и локалните последици на изграждането на водноелектрическата централа на Шварце Зулм.

39 В заключение Република Австрия поддържа, че при приемането на решението от 2007 г. управителят на Щирия е имал подходяща свобода на преценка за претеглянето на интересите в съответствие с разпоредбите на Директива 2000/60, като се има предвид, че разрешаването на проект за водноелектрическа централа представлява сложно решение, включващо и прогнозни елементи.

Преценка на Съда

По допустимостта на иска

40 Република Австрия счита по същество, от една страна, че настоящият иск не е достатъчно ясен и точен по смисъла на член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда, по-специално що се отнася до оплакването за нарушаване на задълженията, предвидени в член 4, параграф 3 ДЕС във връзка с член 288 ДФЕС. От друга страна, тя счита, че искът следва да бъде обявен за недопустим, доколкото Комисията не е компетентна да проверява обосноваността на конкретен проект и претеглянето на застъпените интереси, извършено от компетентните национални органи.

41 Тези две основания за недопустимост трябва да бъдат отхвърлени.

42 Що се отнася до първото основание за недопустимост, от исковата молба на Комисията действително е видно, че тя упреква Република Австрия за това, че не се е въздържала, в периода между 22 декември 2000 г., датата на влизане в сила на Директива 2000/60, и 22 декември 2009 г., датата на изтичане на срока по член 13, параграф 6 от тази директива за публикуването на плановете за управление, да приема разпоредби, които могат да компрометират сериозно осъществяването на резултата, предписан от член 4 от тази директива. Както отбелязва генералният адвокат в точка 30 от заключението си, в точки 25 и 26 от исковата

си молба Комисията се позовава изрично на решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560), отнасящо се до река Ахелой, в което Съдът констатира, че още преди влизането в сила на тази разпоредба държавите членки е трябвало да се въздържат, съгласно член 4, параграф 3 ДЕС във връзка с член 288 ДФЕС, да компрометират сериозно целите ѝ.

43 Що се отнася до второто основание за недопустимост, следва да се подчертае, както генералният адвокат излага в точка 32 от заключението си, че въпросът в каква степен разпоредбите на Директива 2000/60 дават на компетентните национални органи свобода на преценка и дали рамките на тази свобода евентуално са надхвърлени, не засяга допустимостта на иска, а неговата основателност.

44 Следователно искът е допустим.

По съществото на спора

45 Комисията упреква по същество Република Австрия за това, че с решението от 2007 г. тя е разрешила спорния проект, при положение че съгласно това решение проектът ще доведе до влошаване на състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм от „много добро“ на „добро“, което е забранено с член 4, параграф 1 от Директива 2000/60, и не попада в изключението от забраната, предвидено в член 4, параграф 7, буква в) от тази директива.

46 В самото начало следва, както беше изложено в точка 18 от настоящото решение, да се отбележи, че класифицирането на състоянието на водите на Шварце Зулм преди осъществяването на спорния проект, такова, каквото е било установено с решението от 2007 г., е било преразгледано с решението от 2013 г. Така, с последното решение управителят на Щирия е декласирал равнището от „много добро“ на „добро“, така че с оглед на посоченото решение спорният проект вече не би довел до влошаване на състоянието на водите от „много добро“ на „добро“.

47 Все пак следва да се приеме, че решението от 2013 г. не е предмет на настоящия иск. Всъщност, от една страна, макар Комисията да счита, че в настоящия случай не могат да бъдат взети предвид решението и извършеното с него декласиране на състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм, което е направено, за да се прецени дали спорният проект води до влошаване на това състояние, тази институция не е оспорила в иска основателността на посоченото решение, нито го е включила в петитума на иска си. От друга страна, Република Австрия не се е позовала и на решението от 2013 г. пред Съда, за да оспори наличието на такова влошаване, и в този смисъл да поддържа, че с приемането на това решение преди изтичането на предвидения в мотивираното становище срок тя е преустановила твърдяното нарушение. Така, тя не оспорва, че за целите на настоящия иск следва да се държи сметка за състоянието на водите на Шварце Зулм, такова, каквото е било определено в решението от 2007 г., но счита, че спорният проект не противоречи на член 4 от Директива 2000/60, доколкото влошаването на състоянието на водите, до което той води, е обосновано с член 4, параграф 7 от тази директива.

48 При тези условия за целите на настоящия иск следва да се вземе предвид само класифицирането на състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм, такова, каквото е било установено в решението от 2007 г., и да не се взема предвид решението от 2013 г.

49 За да се прецени съответствието на решението от 2007 г. с разпоредбите на Директива 2000/60, следва да се припомни, че задълженията по член 4 от тази директива сами по себе си са приложими едва от 22 декември 2009 г., когато изтича указаният в член 13, параграф 6 от тази

директива срок за публикуване от държавите членки на плановете за управление на речни басейни (вж. в този смисъл решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др., C-43/10, EU:C:2012:560, т. 51—56).

50 Все пак съгласно постоянната практика на Съда в срока за транспониране на директива държавите членки, адресати на същата, следва да се въздържат от приемане на разпоредби, които могат да застрашат сериозно постигането на предписания от нея резултат. Тъй като това задължение за въздържане се налага на всички национални органи, трябва да се схваща според съдебната практика в смисъл, че се отнася до приемането на всяка мярка, обща или специална, която може да породи такъв отрицателен ефект (решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др., C-43/10, EU:C:2012:560, т. 57 и цитираната съдебна практика).

51 Следователно, макар на датата на приемане на решението от 2007 г. посоченият в него спорен проект все още да не е попадал в приложното поле на член 4 от Директива 2000/60, Република Австрия е била в не по-малка степен обвързана дори и преди датата на изтичане на определения на държавите членки съгласно член 13, параграф 6 от тази директива срок за публикуване на плановете за управление на речните басейни да се въздържа от приемане на разпоредби, които да могат да застрашат сериозно постигането на предписаните в член 4 цели (вж. в този смисъл решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др., C-43/10, EU:C:2012:560, т. 60).

52 За целите на разглеждането на настоящия иск следва да се прецени дали спорният проект може да доведе до влошаване на състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм и в случай на положителен отговор — да се проучи дали това влошаване попада в изключението от забраната за влошаване, предвидено в член 4, параграф 7 от Директива 2000/60.

– По влошаването на състоянието на Шварце Зулм

53 Важно е да се отбележи, че съображение 25 от Директива 2000/60 потвърждава, че следва да се установят екологичните качествени стандарти, осигуряващи достигането на добро състояние на повърхностните и подземните води в Съюза, както и предпазването им на ниво Съюз от влошаване на състоянието. Освен това от текста на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от тази директива, съгласно който „държавите членки изпълняват необходимите мерки за предпазване състоянието на всички повърхностни водни обекти от влошаване“, следва, че приемането на такива мерки от държавите членки е задължително. В това отношение подобно разрешение за определен проект, какъвто е посоченият в решението от 2007 г., трябва да се разбира като такова изпълнение (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 31, 32 и 35).

54 Така, Съдът постановява, че член 4, параграф 1, буква а) от Директива 2000/60 не се ограничава да посочи прагматично формулирани обикновени цели за планиране на управлението, а веднага след определянето на екологичното състояние на съответния воден обект проявява обвързващо действие във всеки етап от предписаната в директивата процедура (решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 43).

55 В това отношение режимът на изключения, предвиден в член 4, параграф 7 от тази директива, представлява обстоятелство, което подкрепя тълкуването, че предпазването от влошаване на състоянието на водните маси има задължителен характер (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 44).

56 Освен това следва да се подчертае, че структурата на категориите изключения, предвидени в член 4 от Директивата, позволява да се приеме, че член 4 от тази директива не съдържа само принципни задължения, но се отнася и до отделните проекти. Всъщност основанията за

прилагане на изключение се задействат по-специално когато неспазването на целите води до нови модификации във физическите свойства на повърхностния воден обект и когато впоследствие възниква отрицателно въздействие. Това обаче може да е в резултат от нови разрешения за проекти. Всъщност не е възможно даден проект и изпълнението на планове за управление да се предвидят отделно (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 47).

57 Следователно тези проекти попадат в обхвата на задължението за предпазване от влошаване на състоянието на водните обекти, посочено в член 4 от Директива 2000/60.

58 Това състояние се определя според отношенията на екологичното качество за всяка категория повърхностни води в пет класа чрез гранична стойност на биологичните качествени елементи, която посочва границата между тези различни класове, а именно отлично, добро, средно, недобро и лошо (решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 57).

59 В това отношение Съдът е уточнил, че следва да се счита, че „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60 е налице, когато състоянието на поне един от качествените елементи по смисъла на приложение V към Директивата се влоши с един клас, дори влошаването да не води до влошаване на класирането на повърхностния воден обект като цяло. Ако обаче съответният качествен елемент по смисъла на приложението вече е в най-ниския клас, всяко влошаване на този елемент представлява „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект (решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 69).

60 В настоящия случай от предоставената на Съда преписка е видно, че строителните работи за изграждането на водноелектрическата централа ще засегнат течението на Шварце Зулм по протежение на 8 km. За да се определи екологичното състояние на тази река по смисъла на Директива 2000/60, експертен доклад, изготвен от Institut für Bodenkultur (Институт по агрономия във Виена, Австрия) през 2006 г., заключава, че водите на реката са в „много добро“ състояние и че проектът за изграждане на водноелектрическата централа поради факта на влошаването на тези води, до което той ще доведе, трябва да бъде отхвърлен. Класифицирането на състоянието на водите на Шварце Зулм като „много добро“ е основано на крайния резултат от обхватни планирания за определен период, довели в съответствие с член 13 от Директива 2000/60 до изработването на плана от 2009 г.

61 Освен това в отговора на първото официално уведомително писмо Република Австрия не е оспорила факта, че предвижданият проект би довел до влошаване на състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм, но тя се е позовала на изключението от забраната, предвидено в член 4, параграф 7, буква в) от Директива 2000/60, изтъквайки, че преимуществен обществен интерес налага да се прибегне до по-голямо използване на източници на възобновяема енергия като водноелектрическата.

62 Най-сетне, както отбелязва Република Австрия в точка 20 от писмената си защита, в решението от 2007 г., стр. 192 и сл. управителят на Щирия сам е признал, че проектът води до „поне частично влошаване на повърхностните води“, а „поддържането на „много добро равнище“ в засегнатия участък OK 8026600“ е от обществен интерес, и че „[в] по-горните“ води OK 8026600, в участък от около 8 km, едно от посочените в член 30 bis от Закона за водите състояния е засегнато от влошаването с една степен, а именно от „много добро“ на „добро“.

63 При тези условия е видно, че спорният проект може да доведе до влошаване на състоянието на повърхностните водни маси на река Шварце Зулм, такова, каквото е било определено в решението от 2007 г.

– По изключението от забраната за влошаване, предвидено в член 4, параграф 7 от Директива 2000/60

64 Следва да се припомни, че при условие че бъде разрешено дерогиране, всяко влошаване на състоянието на повърхностен воден обект трябва да се избягва. Така, задължението за предотвратяване на такова влошаване остава обвързващо на всеки етап от изпълнението на Директива 2000/60 и е приложимо за всеки вид и за всяко състояние на повърхностен воден обект, за който е бил приет план за управление. Следователно съответната държава членка е длъжна да откаже разрешение за проект, когато последният може да влоши състоянието на засегнатия воден обект или да застраши достигането на добро състояние на повърхностните водни обекти, освен ако се приеме, че посоченият проект попада в обхвата на изключението по силата на член 4, параграф 7 от Директивата (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 50).

65 Така Съдът постановява, че когато даден проект може да доведе до отрицателни последици за водите като посочените в член 4, параграф 7 от тази директива, той може да бъде разрешен най-малкото ако са изпълнени условията по член 4, параграф 7, точки а)—г) от Директивата (решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др., C-43/10, EU:C:2012:560, т. 67 и 69).

66 В настоящия случай, за да се прецени дали решението от 2007 г. е било прието при спазване на изискванията на член 4, параграф 7 от Директива 2000/60, е необходимо да се изследва, първо, дали са предприети всички практически действия за намаляване на отрицателното въздействие на проекта върху състоянието на водния обект, второ, дали основанията, поради които този проект е трябвало да бъде осъществен, са били изрично посочени и обяснени, трето, дали този проект е обслужвал обществен интерес, който може да се състои по-специално във водоснабдяване, производство на електроенергия или напояване и/или ако ползите за околната среда и обществото от постигане на целите по параграф 1 от посочения член са по-незначими от ползите за човешкото здраве, за поддържане на човешката безопасност или за устойчивото развитие, и четвърто, дали полезните цели, обслужвани от този проект, не са можели по технически причини или поради непропорционалност на разходите да бъдат постигнати с други средства, които са значително по-добрата екологична възможност (решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др., C-43/10, EU:C:2012:560, т. 67).

67 В подкрепа на твърдението си, че спорният проект отговаря на изискванията на член 4, параграф 7 от Директива 2000/60, Република Австрия изтъква, че изграждането на водноелектрическа централа на Шварце Зулм има за цел развитието на възобновяемите енергии. Все пак Комисията счита по същество, че като излага този довод, Република Австрия се ограничава да изтъкне, че производството на електроенергия от възобновяеми източници отговаря най-общо на преимуществен обществен интерес, без да уточнява дали въпросният проект се ползва от изключението от принципа на забрана за влошаване.

68 В това отношение следва да се отбележи веднага, че противно на поддържаното от Комисията, второто от изложените в точка 66 от настоящото решение условия е категорично спазено в настоящия случай, тъй като решението от 2007 г. излага подробно съображенията за спорния проект, въздействието му върху околната среда и твърдените предимства на проекта.

69 По-нататък, следва да се подчертае, че изграждането на бараж за производство на водноелектрическа енергия действително може да бъде от преимуществен обществен интерес.

70 В това отношение на държавите членки трябва да се признае известна свобода на преценката относно това дали конкретен проект е от такъв интерес. Всъщност Директива 2000/60, приета на основание член 175, параграф 1 ЕО (понастоящем член 192, параграф 1 ДФЕС), установява

общи принципи и цялостна рамка за действия по опазването на водите и осигурява координацията, интеграцията, както и в дългосрочна перспектива, развитието на общите принципи и структури за опазване и устойчиво използване на водите в Съюза. Установените в нея общи принципи и цялостна рамка за действия трябва да се развиват по-нататък от държавите членки чрез приемане на конкретни мерки в сроковете, предвидени в тази директива. Тя обаче не цели пълна хармонизация на правната уредба на държавите членки в областта на водите (решения от 30 ноември 2006 г., Комисия/Люксембург, C-32/05, EU:C:2006:749, т. 41, от 11 септември 2014 г., Комисия/Германия, C-525/12, EU:C:2014:2202, т. 50 и от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 34).

71 В рамките на тази свобода на преценка Република Австрия може да счита, че спорният проект, който цели да повиши производството на енергия от възобновяеми източници чрез водноелектрическата енергия, представлява такъв преимуществен обществен интерес.

72 Всъщност член 194, параграф 1 ДФЕС предвижда, че в рамките на установяването или функционирането на вътрешния пазар и предвид необходимостта от опазване и подобряване на околната среда политиката на Съюза в областта на енергетиката има за цел, в дух на солидарност между държавите членки, да осигури функционирането на енергийния пазар, да обезпечи сигурността на енергийните доставки в Съюза, да насърчава енергийната ефективност и спестяването на енергия, както и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници и да подпомага взаимната свързаност на енергийните мрежи (решение от 6 септември 2012 г., Парламент/Съвет, C-490/10, EU:C:2012:525, т. 65).

73 Освен това насърчаването на възобновяемите енергийни източници, което е един от първостепенните приоритети на Съюза, се обосновава по-специално с това, че използването на тази енергийни източници допринася за опазването на околната среда и устойчивото развитие, може да допринесе за сигурността и за разнообразяването на енергийните доставки, както и да ускори постигането на целите на Протокола от Киото, приложение към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по промяната на климата (решение от 26 септември 2013 г., IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, т. 56).

74 Най-сетне, следва да се подчертае, че в настоящия случай националните органи са извършили претегляне на очакваните ползи от спорния проект и следващото от него влошаване на водите Шварце Зулм. Въз основа на това претегляне те са можели да приемат, че проектът би допринесъл за устойчивото развитие, че всички практически мерки за смекчаване на отрицателните последици на този проект за състоянието на водите са били взети и че преследваните с проекта цели не са можели, поради технически съображения или непропорционални разходи, да бъдат постигнати чрез средства, които биха представлявали значително по-добър избор за околната среда.

75 В това отношение, както е изложено в точка 37 от настоящото решение, от предоставената на Съда преписка следва, че при приемането на решението от 2007 г. управителят на Щирия се е основал именно върху изследването, изготвено от Института за управление на електроенергията и за иновации в областта на енергиите, което му е било предоставено от лицата, поискали издаването на разрешението за изграждане на водноелектрическа централа.

76 Разбира се, авторите на това изследване са припомнили, че компетентният орган е следвало да извърши претегляне на засегнатите интереси, по-специално между очакваните предимства на спорния проект и последиците му за състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм.

77 Все пак, след като припомня, че изследването „установява ясно и убедително, че водноелектрическата енергия изобщо и спорният проект в частност отговарят на преимуществен обществен интерес и са с голямо значение за устойчивото развитие (на

района)“, управителят на Щирия сам подчертава, че авторите на проекта „представят подробно енергийния баланс на проекта, поради голямата височина на пада на водата на сравнително късо разстояние, както и икономическите аспекти на проекта за местната икономика“, „че положителният принос на проекта за снижаването на темповете на затопляне на климата чрез заместване на производството на електричество от изкопаеми горива, източник на CO_2, също така е представено по убедителен начин“ и че „докладът изяснява, че полезните цели [на проекта] не могат да бъдат постигнати с други средства, представляващи по-добър избор за околната среда“. Освен това от представената пред Съда преписка следва също и че са предвидени практически мерки за смекчаване на отрицателното въздействие на проекта върху състоянието на засегнатите води, по-специално за ограничаване на препятствията, породени от проекта, във връзка с миграцията на рибите, чрез създаването на улеснение за тази миграция.

78 Така решението от 2007 г. заключава предвид този доклад, че:

„Регионалните и трансрегионални предимства на [спорния проект] за околната среда, климата и икономиката, които са разяснени убедително в доклада, са в противовес на това отрицателно въздействие на проекта (което е по-скоро слабо в сравнение с останалите възможни отрицателни последици) за състоянията, посочени в член 30 bis от [WRG]. Като се има предвид, че с [този проект] може да бъде осигурена чиста енергия в значителни количества, компетентният орган трябва да види в тази мярка важен обществен интерес за развитието на устойчивата енергия.

След претегляне на обстоятелствата по делото, по което трябва да се произнесе, органът достига до извода, че обществените интереси във връзка с изграждането на водноелектрическата централа „Шварце Зулм“ имат безспорно преимущество пред констатираните посегателства спрямо целите във връзка с околната среда, изброени в член 30 и сл., както и в членове 104 и 104 bis от [WRG]“.

79 Впоследствие планът от 2009 г. интегрира, в съответствие с член 4, параграф 7, буква б) от Директива 2000/60, анализ на очакваните предимства на разглеждания проект, а именно производството на водноелектрическа енергия, представляващо 2 промила от регионалното производство и 0,4 промила от националното производство.

80 Така, противно на поддържаното от Комисията, управителят на Щирия е направил анализ на проекта в неговата цялост, включително на неговите преки и непреки последици за целите на Директивата, и е извършил претегляне на предимствата на проекта и отрицателните му последици за състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм. В рамките на този анализ той е взел предвид факта, че тази река притежава твърде високо екологично качество, но е счел, предвид различните предвиждани предимства на проекта, че свързаните с него публични интереси имат категорично преимущество пред засягането на целите за невлошаване, преследвани от тази директива. Следователно той не се е ограничил до това да се позове абстрактно на преимуществен обществен интерес, какъвто е производството на електроенергия от възобновяеми източници, а се е основал на подборния и специфичен научен анализ на проекта, преди да заключи, че условията за дерогиране на забраната за влошаване са били изпълнени.

81 От изложеното по-горе следва, че управителят на Щирия, който се е произнесъл въз основа на изследване на Института, който е бил в състояние да му предостави необходимата информация относно последиците на спорния проект, е взел предвид всички условия, предвидени в член 4, параграф 7 от Директива 2000/60, и е можел да приеме, че те са изпълнени.

82 Оспорвайки по същество преценката на управителя на Щирия, Комисията поддържа по-специално че водноелектрическата енергия е само един от източниците на възобновяема енергия наред с други и че произвеждането от електроцентралата, за която се отнася спорният

проект, електричество би имало само маргинално значение за снабдяването с електричество както на регионално, така и на национално равнище. Все пак при липсата на конкретни оплаквания от страна на Комисията, позволяващи например да се установи защо изследването, посочено в точка 75 от настоящото решение, чиито изводи са били инкорпорирани в решението от 2007 г., е непълно или погрешно, поради недостатъчния анализ на екологичните последици на проекта за състоянието на повърхностните водни маси на Шварце Зулм или поради липсата на надеждност, която би засегнала предвижданията за производство на водноелектрическа енергия, но също и поради липсата на елементи за сравнение, позволяващи предвижданата електрическа енергия да бъде квалифицирана като надеждна с оглед на мащаба на проекта, се налага констатацията, че Комисията не е доказала твърдяното неизпълнение.

83 От всичко изложено по-горе следва, че искът на Комисията трябва да бъде отхвърлен като неоснователен.

По съдебните разноски

84 По смисъла на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Република Австрия е направила искане за осъждането на Комисията и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати разноските.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отхвърля иска.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

Подписи