РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

22 януари 2009 година*

По дело C-473/07

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Conseil d'État (Франция) с акт от 7 май 2007 г., постъпил в Съда на 25 октомври 2007 г., в рамките на производство по дело

Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS,

Association OABA

срещу

Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables,

* Език на производството: френски.

в присъствието на:

Association France Nature Environnement,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н C. W. A. Timmermans, председател на състав, г-н K. Schiemann, г-н J. Makarczyk, г-н P. Kūris (докладчик) и г-жа C. Toader, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,
секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 септември 2008 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS, от г-н P. Jeanson, заместник-председател на сдружението,

— за Association France Nature Environnement, от г-н R. Léost, заместник-председател на сдружението,

— за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-жа A.-L. During, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от г-н V. Kontolaimos и г-жа S. Papaioannou, в качеството на представители,

— за Комисията на Европейските общности, от г-жа A. Alcover San Pedro и г-н J.-B. Laignelot, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 6 ноември 2008 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 257, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 183), изменена

с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 г. (ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213, наричана по-нататък „Директива 96/61“).

2 Запитването е отправено от Conseil d'État във връзка с жалби поради превишаване на правомощия, които са подадени от Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS, както и от Association OABA (сдружение OABA) и с които се цели отмяна на Декрет № 2005-989 за изменение на номенклатурата на класифицираните инсталации от 10 август 2005 г. (JORF, 13.8.2005 г., текст 52).

Правна уредба

Общностна правна уредба

3 Член 1 от Директива 96/61 предвижда:

„Цел на настоящата директива е постигането на комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, произтичащо от изброените дейности в приложение I. Тя посочва мерки, предназначени да предотвратят или в случаите, когато това е практически неосъществимо, да намалят емисиите във въздуха, водите и земята в резултат от горепосочените дейности, включително и мерки, свързани с отпадъците, целящи постигането на висока степен на опазване на околната среда в нейната цялост, без да се засяга действието на 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)] и съответните разпоредби на Общността.“

4 Член 2 от Директива 96/61 предвижда:

„По смисъла на настоящата директива:

[…]

3) „инсталация“ е всяко неподвижно техническо съоръжение, в което се извършват една или повече от посочените в приложение I дейности […]

4) „съществуваща инсталация“ е всяка действаща инсталация или всяка инсталация, която е получила разрешително за експлоатация или за която е представено пред компетентните органи заявление за издаване на такова, в съответствие с действащото законодателство, преди датата на влизане в сила на настоящата директива, при условие че пускането ѝ в експлоатация се осъществи в рамките на една година от същата дата;

[…]

9) „разрешително“ е писменото решение (или няколко такива решения) или такава част от него, предоставяща разрешение за експлоатация на определена инсталация или част от нея при определени условия, които гарантират съответствието на въпросната инсталация с изискванията на настоящата директива. […]

[…]“

5 Член 4 от Директива 96/61 гласи:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, които да гарантират, че всички нови инсталации се експлоатират след предоставяне на разрешително в съответствие с настоящата директива […]“

6 Член 9 от Директива 96/61, озаглавен „Условия в разрешителното“, гласи:

„1. С оглед постигане на висока степен на опазване на околната среда като цяло посредством мерки за опазване на въздуха, водите и земите държавите членки гарантират наличието в съответното разрешително на необходимите мерки за съблюдаване на изискванията на членове 3 и 10 относно неговото издаване.

2. В случаите на нови инсталации или съществена промяна на съществуващите, към които се прилага член 4 от Директива 85/337/ЕИО, за целите на издаване на разрешителното се взема под внимание всяка получена информация или направено заключение по силата на членове 5, 6 и 7 от горепосочената директива.

3. Разрешителното съдържа норми за допустими емисии на съответните замърсители, по-конкретно посочените в приложение III, които е възможно да бъдат изпуснати от съответната инсталация в значителни количества, като са съобразени със свойствата и способността им да пренасят замърсяване от една среда в друга (вода, въздух и земя). При нужда разрешителното включва подходящи изисквания, осигуряващи опазване на почвата и подземните води,

и мерки за управлението на отпадъците, генерирани от инсталацията. Където е уместно, пределните стойности могат да бъдат заменени от еквивалентни параметри или технически мерки.

За инсталациите, изброени в точка 6.6 от приложение I, нормите за допустими емисии, посочени в този параграф, отчитат и практическите изисквания, свойствени за тези категории инсталации.

[…]

4. Без да се засяга действието на член 10, нормите за допустими емисии и еквивалентните параметри и технически мерки, посочени в параграф 3, се основават на най-добрите налични техники, без да предписват използване на които и да са техники или конкретни технологии, но като отчитат техническите характеристики на разглежданата инсталация, нейното географско положение и условията на местната околна среда. При всички обстоятелства условията в разрешителното съдържат разпоредби за намаляването до минимум на замърсяванията на далечни разстояния или трансгранични замърсявания и обезпечават висока степен на опазване на околната среда като цяло.

[…]“

7 Член 16, параграф 2 от Директива 96/61 предвижда:

„Комисията организира обмен на информация между държавите членки и промишлени предприятия, отнасяща се за най-добрите налични техники,

свързания с тях мониторинг и новостите в тях. На всеки три години Комисията публикува резултатите от обмена на информация.“

8 В приложение I към Директива 96/61 са изброени категориите промишлени дейности, посочени в член 1 от нея. В точка 2 от уводната част на посоченото приложение I се предвижда:

„Посочените по-долу прагови стойности по принцип се отнасят до производствените капацитети или обемите произведена продукция.[…]“

9 В точка 6.6, буква а) от приложението като категории промишлени дейности, посочени в член 1 от Директива 96/61, се споменават и „[и]нсталации[те] за интензивно отглеждане на птици […] с повече от […] 40 000 места за птици.“

10 В приложение III към Директива 96/61, озаглавено „Показателен списък на основните замърсяващи вещества, които следва да се вземат предвид, ако имат отношение при определянето на норми за допустими емисии“, са посочени различни замърсители на въздуха и на водата. Що се отнася до въздуха, в него се споменават по-конкретно оксидите на азота и другите азотни съединения, както и металите и техните съединения. Що се отнася до водата, в него по-специално са посочени органофосфорните съединения, металите и техните съединения, както и веществата, които водят до еутрофикация, по-конкретно нитратите и фосфатите.

Национална правна уредба

11 Приложение I към Декрет № 2005-989 за изменение на номенклатурата на класифицираните инсталации по-конкретно съдържа следната рубрика:

НОМЕР	ОПИСАНИЕ НА РУБРИКАТА	Р.Д.С. ([1])	О ([2])
[…]			
2111	Птици, пернат дивеч (дейност по отглеждане, продажба и т.н.), с изключение на специфични дейности, посочени в други рубрики: 1. Над 30 000 животни-еквиваленти …… От 5 000 до 30 000 животни-еквиваленти…… *Забележка* — Птиците и пернатият дивеч се преброяват, като се използват следните стойности в животни-еквиваленти: пъдпъдък = 0,125; гълъб, яребица = 0,25; петле = 0,75; пиле с ниско тегло = 0,85; кокошка, стандартно пиле, пиле със знак за качество, биологично отглеждано пиле, ярка, кокошка носачка, кокошка за разплод, фазан, токачка, зеленоглава патица = 1; пиле с високо тегло = 1,15; патица за печене, готова за угояване патица, патица за разплод = 2; пуйка с ниско тегло = 2,20; пуйка със средно тегло, пуйка за разплод, гъска = 3; пуйка с високо тегло = 3,50; угоени ципоноги = 7;	Р Д	3
[…]			

([1]) Р: разрешително, Д: декларация, С: сервитут в обществена полза
([2]) Обсег на обозначение в километри

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

12 В подкрепа на жалбата си пред Conseil d'État за пълна или частична отмяна на Декрет № 2005-989 Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS, както и сдружението OABA поддържат, че с този декрет се нарушава точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61. Всъщност в рубрика 2111 от номенклатурата на класифицираните инсталации последният предвиждал праг от 30 000 животни-еквиваленти, над който в стопанствата за отглеждане на птици и пернат дивеч не може да се осъществява дейност без предварително да е издадено разрешително за тази дейност, като в този декрет по-конкретно се определя коефициент за преобразуване от 0,125 за пъдпъдъците и от 0,25 за яребиците и гълъбите. Така в приложение на посочените коефициенти стопанство с повече от 40 000 пъдпъдъка, яребици или гълъба не достигало този праг от 30 000 животни-еквиваленти и можело да осъществява дейност, като се прилага режимът на деклариране.

13 В мотивите на акта си Conseil d'État отбелязва, че с оглед на разпоредбите на точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61:

— за инсталациите за интензивно отглеждане на птици с повече от 40 000 места за птици трябва да се издава разрешително,

— тази директива не определя видовете, които трябва да се приемат за „птици" по смисъла на посоченото приложение, докато директивите, приложими за птиците в рамките на друга правна уредба, изрично предвиждат видовете, които попадат в приложното им поле, като включват или изключват от него пъдпъдъците, яребиците и гълъбите.

14 Поради това Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли точка 6.6., буква а) от приложение I към Директива 96/61 […], която се отнася до инсталациите за интензивно отглеждане на птици с повече от 40 000 места, да се тълкува:

— в смисъл, че в приложното ѝ поле попадат пъдпъдъците, яребиците и гълъбите,

— и при утвърдителен отговор, в смисъл, че разрешава механизъм, който води до изчисляване на праговете за разрешителен режим въз основа на система на „животни-еквиваленти", при която броят животни за място се претегля според видовете, за да се отчете действително отделяното количество азот от различните видове?"

По преюдициалния въпрос

15 В самото начало следва да се отбележи, че видно от разпоредбите на Директива 96/61 и от приложение I към нея, точка 6.6, буква а) за инсталациите за интензивно отглеждане на птици с повече от 40 000 места се прилага режим на предварително издаване на разрешително.

16 Приложното поле на тази разпоредба е очертано от три кумулативни елемента, а именно отглеждането да е интензивно, да става въпрос за отглеждане на птици и разглежданите инсталации да разполагат най-малко с 40 000 места.

17 От друга страна е безспорно, че Директива 96/61 не съдържа определение нито на понятието за интензивно отглеждане, нито на понятието за птици, нито на това за място.

По първата част от въпроса

18 С първата част от въпроса си запитващата юрисдикция иска да се установи дали понятието за птици, употребено в точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61, включва пъдпъдъците, яребиците и гълъбите.

19 Най-напред френското правителство твърди по-конкретно, че пъдпъдъците, яребиците и гълъбите не могат да бъдат отглеждани интензивно. Следователно точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61 не се прилагала за тези птичи видове.

20 Подобно съображение не може да се приеме.

21 Всъщност френското правителство не представя научно доказателство във връзка с невъзможността тези птичи видове да се отглеждат интензивно, а обстоятелството, че френските стопанства за отглеждане на пъдпъдъци и гълъби включвали средно 3 000 животни, само по себе си не е достатъчно, за да се докаже, че не могат да съществуват стопанства с повече от 40 000 птици.

22 От друга страна, следва да се отбележи, че френското законодателство предвижда интензивно отглеждане на някои от тези птичи видове, както е видно по-конкретно от самите разпоредби на Министерско постановление от 18 септември 1985 година за определяне на коефициентите за еквивалентност на продукцията от промишлено отглеждане (JORF, 8.10.1985 г., стр. 11683), в което се определя, че за земеделски производител минималната площ на инсталация за промишлено отглеждане е тази за 200 000 пъдпъдъка, продавани живи, или за 120 000 пъдпъдъка, продавани умъртвени.

23 Що се отнася до понятието за птици, което не е конкретно определено в Директива 96/61, следва да се отбележи, че обичайният смисъл на тази дума обхваща птиците, отглеждани за яйца или за месо. А пъдпъдъците, яребиците и гълъбите, които представляват видове птици, могат да бъдат отглеждани с оглед на консумация на яйцата или месото им.

24 Това тълкуване може да се основава и на общата структура и целта на тази директива (вж. по аналогия Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Kraaijeveld и др., C-72/95, Recueil, стр. I-5403, точка 38).

25 В това отношение следва да се отбележи, че целта на Директива 96/61, определена в член 1 от нея, е комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването чрез

въвеждането на мерки, предназначени да предотвратят или да намалят емисиите във въздуха, водите и земята от дейностите, посочени в приложение I към нея, за да се постигне висока степен на опазване на околната среда.

26 Както подчертава генералният адвокат в точка 34 от заключението си, този комплексен подход фактически се изразява в пълно координиране на процедурата и условията за разрешаване на промишлени инсталации, при които вероятността за замърсяване е значителна, така че е възможно да се постигне най-високата степен на опазване на околната среда като цяло, като при всички случаи тези условия трябва да включват разпоредби за намаляване до минимум на замърсяването на далечни разстояния или трансграничното замърсяване и да осигуряват висока степен на опазване на околната среда като цяло.

27 Като се има предвид, че целта на Директива 96/61 е определена по-общо, не може да се приеме, че точка 6.6, буква а) от приложение I към нея е възможно да се тълкува в смисъл, че изключва пъдпъдъците, яребиците и гълъбите.

28 Изтъкнатото от френското правителство обстоятелство, че точка 17, буква а) от приложение I към Директива 85/337, в редакцията на това приложение съгласно Директива 97/11/ЕО на Съвета от 3 март 1997 г. (ОВ L 73, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 254), се отнася до инсталациите за интензивно отглеждане на птици с повече от 85 000 места за отглеждане на бройлери и с повече от 60 000 места за отглеждане на кокошки, също не би могло да влияе на тълкуването, което следва да се възприеме по отношение на точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61. Последната представлява специфична правна уредба, която видно от текста ѝ се отнася до птиците в широк смисъл и предвижда различен праг от установения в посочената точка 17, буква а).

29 От друга страна, трябва да се отхвърли доводът на френското правителство, с който се цели приложното поле на точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61 да се ограничи само до кокошките носачки, пилетата за месо, пуйките, патиците и токачките, на основание че такова ограничение е предвидено

и в документа относно най-добрите налични техники за интензивно отглеждане на птици и свине, обозначен с наименованието BREF и публикуван от Комисията през юли 2003 г. (ОВ C 170, стр. 3) съгласно член 16, параграф 2 от Директива 96/61.

30 Всъщност от една страна е важно да се отбележи, че в самия документ BREF се уточнява, че тълкуването на понятието за птици е специфично за този документ и от друга страна, че подобен документ няма задължителна сила, нито тълкувателна стойност по отношение на Директива 96/61, тъй като той просто излага състоянието на техническите познания в областта на най-добрите налични техники за отглеждане.

31 Следователно обстоятелството, че разглежданият документ BREF не се отнася нито до пъдпъдъците, нито до яребиците, нито до гълъбите, съвсем не означава, че тези три птичи вида не попадат в обхвата на понятието за птици, посочено в точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61.

32 На последно място, следва да се отхвърли тезата на френското правителство, според която предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването), представено от Комисията на 21 декември 2007 г. (COM(2007) 844 окончателен) с цел да се преразгледат и обединят в един единствен нормативен акт редица общностни актове, сред които Директива 96/61, свидетелствало за тясно разбиране на понятието за птици по смисъла на последната директива.

33 Всъщност действаща директива не би могла да се тълкува въз основа на предложение за директива, макар то да се ограничава до обединяването на действащи актове в нормативен акт, с който не се изменя действащата правна уредба.

34 С оглед на тези съображения на първата част от преюдициалния въпрос следва да се отговори, че понятието за птици, съдържащо се в точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61, трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща пъдпъдъците, яребиците и гълъбите.

По втората част от преюдициалния въпрос

35 С въпроса си запитващата юрисдикция иска също да се установи дали точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61 допуска държава членка да въведе система, наречена „система на „животни-еквиваленти““, която се изразява в определяне на прагове за предварително разрешаване на инсталации за интензивно отглеждане на птици, като броят животни на едно място се претегля според видовете, за да се отчете действително отделяното количество азот от различните птичи видове.

36 Сдруженията, жалбоподатели в главното производство, поддържат, че използването на система на животни-еквиваленти не е забранено, при условие че прагът за разрешителен режим остава по-нисък или равен на 40 000 птици, които фактически са налице в инсталацията в определен момент.

37 Според твърденията на френското правителство френската правна уредба предвижда, че за стопанствата за отглеждане на птици и пернат дивеч с повече от 30 000 животни-еквиваленти е необходимо разрешително, и установява коефициент за претегляне от 0,125 за пъдпъдъците и 0,25 за яребиците и гълъбите. Последните коефициенти били изчислени така, че да отразяват не само отделяното количество азот от различните видове въз основа на данните, публикувани от Comité d'orientation pour les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (Комитет за политиката в областта на екосъобразните земеделски практики) (Corpen) — орган под ръководството на Министерството на земеделието и Министерството на околната среда, но и всички останали въздействия върху околната среда като количеството отпадни води за една година или увреждането, свързано с шума и миризмите.

38 Комисията изтъква, че макар направеното от френското правителство тълкуване да изглежда обосновано, при действащото общностно право то се равнява на тълкуване contra legem. Всъщност според нея изразът „повече от 40 000 места за птици", съдържащ се в точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61, се отнася до капацитет за производство на повече от 40 000 птици едновременно, а не до праг за разрешителен режим, който зависи от замърсяването от всеки вид птици.

39 В това отношение макар да е безспорно, че понятието за място не е определено в Директива 96/61, следва все пак да се отбележи, че съгласно уточнението в точка 2 от уводната част на приложение I към тази директива „посочените подолу прагови стойности по принцип се отнасят до производствените капацитети или обемите произведена продукция". Следователно с Директива 96/61 не се предвижда определяне на праг за разрешителен режим по метода на животни-еквиваленти, макар тази възможност да не се изключва.

40 След като целта на Директива 96/61 е предотвратяване и намаляване на замърсяването от някои дейности, сред които интензивното отглеждане на птици, използването на метод на животни-еквиваленти би трябвало да се допуска само когато напълно съответства на тази цел. За сметка на това прибягването до посочения метод не би могло да доведе до неприлагане на

установения с посочената директива режим по отношение на инсталациите, които попадат в обхвата на последната с оглед на общия брой места, с които разполагат.

41 Освен това в конкретния случай френското правителство не доказва и наличието на връзка между съдържанието на френската правна уредба и отчитането на количеството на действително отделения от тези птичи видове азот.

42 Всъщност достатъчно е да се заключи, че данните от приложенията към циркулярното писмо на ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (Министерство на околната среда и устойчивото развитие и устройство) от 7 септември 2007 г. относно класифицираните инсталации (стопанства за отглеждане, птици) — използване на нови референтни стойности за отделителния отпадъчен материал (Bulletin officiel, 30.10.2007 г., MEDAD 2007/20, текст 15, стр. 1) показват, че съотношението между отделяния от пъдпъдък, яребица или гълъб азот и отделяния от стандартно пиле азот не отговаря на претеглянето съгласно Декрет № 2005-989. Декретът предвижда, че стандартното пиле се равнява на осем пъдпъдъка, четири яребици или гълъба, въпреки че според посочените по-горе данни съдържанието на азот в екскрементите на пъдпъдък или яребица е равно на половината от съдържанието на азот в екскрементите на стандартно пиле, докато гълъбът произвежда пет пъти по-голямо количество. Съгласно същите данни съдържанието на фосфор, мед и цинк в екскрементите на пъдпъдъците, яребиците и гълъбите също е по-високо от това в екскрементите на стандартни пилета.

43 За да оправдае тази липса на съразмерност, в съдебното заседание френското правителство пояснява, че са взети предвид останалите въздействия върху околната среда, без обаче да представя научни данни за естеството или степента на тези въздействия върху околната среда.

44 При тези условия и както отбелязва генералният адвокат в точка 54 от заключението си, Декрет № 2005-989 води до неприлагане на предвидената в Директива 96/91 процедура за предварително издаване на разрешително по отношение на инсталациите за интензивно отглеждане, в които пъдпъдъците са на брой между 40 001 и 240 000, а яребиците или гълъбите — между 40 001

и 120 000, въпреки че тези инсталации могат да произвеждат по-голямо количество азот, фосфор, мед и цинк от произведеното от инсталациите за интензивно отглеждане с 40 000 стандартни пилета.

45 С оглед на всички посочени по-горе съображения на втората част от преюдициалния въпрос следва да се отговори, че точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61 не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която води до изчисляване на праговете за разрешителен режим за инсталации за интензивно отглеждане въз основа на система на животни-еквиваленти, при която броят животни на едно място се претегля според видовете, за да се отчете действително отделяното количество азот от различните птичи видове.

По съдебните разноски

46 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 (втори състав) реши:

1) Понятието за птици, съдържащо се в точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за

комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, изменена с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 г., трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща пъдпъдъците, яребиците и гълъбите.

2) **Точка 6.6, буква а) от приложение I към Директива 96/61, изменена с Регламент № 1882/2003, не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която води до изчисляване на праговете за разрешителен режим за инсталации за интензивно отглеждане въз основа на системата на животни-еквиваленти, при която броят животни на едно място се претегля според видовете, за да се отчете действително отделяното количество азот от различните птичи видове.**

Подписи