РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

3 юли 2008 година*

По дело C-215/06

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 11 май 2006 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-жа D. Recchia и г-жа D. Lawunmi, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Ирландия, за която се явява г-н D. O'Hagan, в качеството на представител, подпомаган от г-н J. Connolly, SC, и от г-н G. Simons, BL, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

* Език на производството: английски.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н C. W. A. Timmermans, председател на състав, г-н L. Bay Larsen, г-н J. Makarczyk (докладчик), г-н P. Kūris и г-н J.-C. Bonichot, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 февруари 2008 г.,

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

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че:

— като не е приела всички необходими разпоредби, за да гарантира, че преди пълното или частичното им изпълнение проектите, попадащи в приложното поле 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), в редакцията и преди или след измененията, въведени с 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 проверяват, за да се определи дали е необходимо да се направи оценка на въздействието върху околната среда, както и когато поради своя характер, мащаби или местоположение те могат да окажат значително въздействие върху околната среда, че за тях ще се направи оценка на въздействието им съгласно членове 5—10 от Директива 85/337, и

— като не е приела всички необходими разпоредби, за да гарантира, че предоставянето на разрешения за изграждане на вятърни генератори и за свързаните с тях дейности в Derrybrien в графство Galway, както и осъществяването на дейностите се предхождат от оценка на въздействието му върху околната среда съгласно членове 5—10 от Директива 85/337,

Ирландия не е изпълнила задълженията си по членове 2 и 4 и членове 5—10 от посочената директива.

Правна уредба

Общностна правна уредба

2 С иска си Комисията цели да се установи, че Ирландия не е изпълнила задълженията си по Директива 85/337 както в първоначалната и редакция, така и в редакцията и след измененията, въведени с Директива 97/11.

Директива 85/337

3 Член 1, параграфи 2 и 3 от Директива 85/337 гласи следното:

„2. За целите на настоящата директива:

„проект“ означава:

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

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

„възложител“ означава:

подател на молбата за издаване на разрешение за осъществяване на частен проект или обществен орган, който инициира проекта;

„разрешение за осъществяване“ означава:

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

3. Компетентен орган е този орган, който е определен от държава-членка като отговорен за изпълнението на задълженията по настоящата директива.“

4 Съгласно член 2, параграфи 1 и 2 и параграф 3, първа алинея от Директива 85/337:

„1. Държавите-членки предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди даване на разрешението проектите, за които е възможно да оказват значително въздействие върху околната среда по силата, inter alia, на своето естество, размери и разположение, са поставени в зависимост от изискване на разрешение за осъществяване на проекти и оценка на техните въздействия [да се чете: „разрешението за проектите, които е възможно да оказват значително въздействие върху околната среда inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, е направена оценка на тяхното въздействие“].

Тези проекти са определени в член 4.

2. Оценката на въздействието върху околната среда може да се обедини с други съществуващи процедури за издаване на разрешителни за проекти в държавите-членки или, ако няма такива, може да се обедини с други създадени процедури или с процедури, които следва да бъдат създадени в съответствие с целите на настоящата директива.

3. В изключителни случаи държавите-членки могат да освободят един проект или част от него от задълженията, създадени с разпоредбите на настоящата директива.“

5 Член 3 от Директива 85/337 предвижда:

„Оценката на въздействието върху околната среда ще определя, описва и оценява по подходящ начин, за всеки отделен случай и в съответствие с членове от 4 до 11 преките и непреките въздействия на проекта върху следните фактори:

— хората, фауната и флората,

— почвата, водата, въздуха, климата и ландшафта,

— взаимодействието между посочените фактори в първо и второ тире,

— материалните ценности и културното наследство.“

6 Член 4 от посочената директива гласи:

„1. По силата на [да се чете: „при спазване на“] член 2, параграф 3 проектите от класовете, изброени в приложение I, подлежат на оценка в съответствие с членове от 5 до 10.

2. Проектите от класовете, изброени в приложение II, следва да са предмет на оценка в съответствие с членове от 5 до 10, когато държавите-членки решат, че характеристиките им го изискват.

В този смисъл държавите-членки могат inter alia да решат определени видове проекти да бъдат предмет на оценка или могат да въведат критерии и/или необходим праг за определяне на проектите от класовете, изброени в приложение II, които следва да подлежат на оценка в съответствие с членове от 5 до 10.“

7 Съгласно член 5 от Директива 85/337:

„1. В случаите, в които проектите съгласно член 4 подлежат на оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с членове от 5 до 10, държавите-членки приемат необходимите мерки, за да гарантират, че възложителят предоставя в подходяща форма информацията, определена в приложение III, дотолкова, доколкото:

а) държавите-членки считат, че информацията се отнася за даден етап от процедурата по издаване на разрешителното и за специфичните характеристики на отделния проект или вид проект и на качествата на околната среда, които вероятно биха били засегнати;

б) държавите-членки считат, че от възложителя може, в разумни рамки, да се изисква да допълва тази информация, като вземе предвид inter alia сегашните познания и методи за оценка.

2. Предоставената от възложителя информация по параграф 1 съдържа най-малко:

— описание на проекта с информация за местоположението на архитектурния проект, вида и размера на проекта,

— описание на предвидените мерки за избягване, намаляване и, ако е възможно, за възстановяване на значителните неблагоприятни ефекти,

— данните, които се изискват за определяне и оценка на вероятните основни ефекти на проекта върху околната среда,

— резюме, което не е техническо, на информацията, посочена в предходните тирета.

3. Ако е необходимо, държавите-членки гарантират, че всички компетентни органи, притежаващи съответната информация, я предоставят на възложителя.“

8 Член 6 от Директива 85/337 гласи следното:

„1. Държавите-членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че на органите, които поради техните специфични отговорности в областта на околната среда вероятно биха били посочени в проекта, е дадена възможност да изразят мнение по предоставената от възложителя информация и по искането за разрешение за осъществяване на проект [да се чете: „да изразят мнение по искането за разрешение за осъществяване на проект“]. С тази цел държавите-членки посочват компетентен орган за общи консултации или за консултации за всеки отделен случай. Събраната по член 5 информация се предава на тези органи. Съответните задължения по консултациите се определят от държавите-членки.

2. Държавите-членки гарантират, че:

— всяко искане за осъществяване на проект и всяка информация, събрана по реда на член 5, се предоставят на обществеността,

— се дава възможност на обществеността да изрази мнение преди издаването на разрешението.“

9 Член 7 от Директива 85/337 предвижда:

„Когато държавата-членка е наясно, че проектът вероятно би оказал значително въздействие върху околната среда на друга държава-членка, или по искане на държавата-членка, която вероятно би могла да бъде значително засегната, държавата-членка, на чиято територия се очаква извършването на проекта, следва да изпрати информацията, събрана съгласно член 5, до другите държави-членки в същото време, в което предоставя тази информация на собствените си граждани. Тази информация служи за основа на всяка взаимна равностойна консултация, необходима в рамките на двустранните отношения между държавите-членки.“

10 Съгласно член 8 от Директива 85/337:

„Резултатите от консултациите и информацията, събрана съгласно членове 5, 6 и 7, трябва да се вземат предвид при процедурата по издаването на разрешението.“

11 Член 9 от посочената директива гласи следното:

„Когато е взето решение за даване или отказ за даване на съгласие, компетентният орган или органи информират обществеността за:

— съдържанието на решението и всички условия към него,

— основните причини и съображения, на които е основано решението, когато законодателството на държавите-членки изисква това.

Подробни уговорки за такава информация следва да бъдат определени от държавите-членки.

Ако друга държава-членка е била информирана съгласно член 7, тя също така ще бъде информирана и за въпросното решение.“

12 Член 10 от посочената директива предвижда:

„Разпоредбите на настоящата директива не се отразяват на задължението на компетентните органи да спазват ограниченията, налагани от националните и административните разпоредби и възприетите правни практики по отношение на промишлената и търговската тайна и защитата на обществения интерес.

Когато се прилага член 7, при предаването на информация на друга държава-членка и приемането на информация от друга държава-членка се съблюдават ограниченията, които са в сила в държавата-членка, където се прави предложението за проекта.“

13 В приложение II към Директива 85/337 се изброяват проектите, посочени в член 4, параграф 2 от тази директива, тоест тези, за които е необходимо да се направи оценка на въздействието върху околната среда само когато държавите-членки смятат, че това се налага с оглед на техните характеристики. В точка 2, буква а) от това приложение са посочени проектите, свързани с добив на торф, а в същата точка 2, буква в) — проектите, свързани с добив на минерални суровини, различни от минерали за производство на електроенергия, като например мрамор, пясък, чакъл, шисти, сол, фосфат и поташ.

14 В точка 10, буква г) от посоченото приложение по-конкретно са посочени проектите за строителство на пътища.

Директива 97/11

15 Член 3 от Директива 97/11 гласи следното:

„1. Държавите-членки приемат законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива най-късно до 14 март 1999 г. Те незабавно информират Комисията за това.

[...]

2. Ако компетентният орган е получил молба за разрешително за предприемаческа дейност преди края на срока, посочен в параграф 1, остават в сила разпоредбите на Директива 85/337/ЕИО, приети преди приемането на настоящите изменения.“

Директива 85/337, изменена с Директива 97/11 (наричана по-нататък „изменената Директива 85/337“)

16 С оглед на по-голяма яснота ще бъдат посочени само измененията на Директива 85/337, които са пряко свързани с твърдяното неизпълнение на задължения.

Ето защо няма да бъдат споменати измененията, въведени с Директива 97/11 в членове 5—10 от Директива 85/337, тъй като те не могат да повлияят на преценката, която Съдът следва да извърши по настоящото дело.

17 Съгласно член 2, параграфи 1 и 2 и параграф 3, първа алинея от изменената Директива 85/337:

„1. 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 [другаде в текста: „разрешение“] за предприемачески дейности и на оценка относно тяхното въздействие. Тези проекти са дефинирани в приложение 4.

2. Оценката на въздействието върху околната среда може да се обедини с други съществуващи процедури за издаване на разрешителни за проекти в държавите-членки или, ако няма такива, може да се обедини с други създадени процедури или с процедури, които следва да бъдат създадени в съответствие с целите на настоящата директива.

[…]

3. Без да се засяга член 7, държавите-членки могат в изключителни случаи да отменят изцяло или частично разпоредбите, предвидени в настоящата директива, по отношение на конкретен проект [да се чете: „да не прилагат разпоредбите, предвидени в настоящата директива, по отношение на конкретен проект или на част от него“].“

18 Член 3 от посочената директива предвижда:

„Оценката на въздействието върху околната среда определя, описва и оценява по подходящ начин, в светлината на всеки отделен случай и в съответствие с членове 4—11, прякото и непрякото въздействие на даден проект върху следните фактори:

— хората, флората и фауната,

— почвата, водата, въздуха, климата и природната среда,

— материалните придобивки и културното наследство,

— взаимодействието между факторите, споменати в първо, второ и трето тире“.

19 Член 4 от изменената Директива 85/337 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.

4. Държавите-членки правят необходимото, за да се уверят, че решимостта на компетентните органи съгласно параграф 2 е достояние на обществото [да се чете: „решенията, приети от компетентните органи съгласно параграф 2, са достояние на обществото“].“

20 В точка 3, буква и) от приложение II към изменената Директива 85/337 са посочени съоръженията за производство на електроенергия посредством силата на вятъра (вятърни генератори).

21 Съгласно точка 13 от същото приложение всяка промяна или удължаване на проектите, изброени в приложение I или приложение II, които вече имат разрешително, вече са изпълнени или са в процес на изпълнение, ако тази промяна може да има съществено отрицателно въздействие върху околната среда (промяна или удължаване, които не са посочени в приложение I), трябва да бъде приемана за проект, попадащ в приложното поле на член 4, параграф 2 от изменената Директива 85/337.

22 В приложение III към изменената Директива 85/337 относно критериите за подбор по член 4, параграф 3 от тази директива се уточнява, че характеристиките на проектите трябва да се вземат предвид по отношение на замърсяването и вредните вещества, както и по отношение на риска от злополуки във връзка по-специално с използваните технологии. В същото приложение се посочва, че нестабилните екологични характеристики на географските райони, върху които проектите могат да окажат въздействие, трябва да бъдат разгледани, като по-конкретно се вземат под внимание абсорбционният капацитет на природната среда, като се обърне специално внимание на определени области като планинските и горските райони.

Национална правна уредба

23 Изискванията на изменената Директива 85/337 са транспонирани във вътрешното право, по-конкретно със Закона за устройството на територията и развитието от 2000 г. (Planning and Development Act 2000) в редакцията му след измененията (наричан по-нататък „PDA“) и с Правилника за устройството на територията и развитието от 2001 г. (Planning and Development Regulations 2001).

24 Член 32, параграф 1, буква а) от PDA предвижда общо задължение за получаване на разрешение за всеки проект за устройство на територията, попадащ в обхвата на приложения I и II към изменената Директива 85/337, като молбата за издаване на разрешение трябва да бъде подадена и разрешението трябва да бъде получено преди началото на дейностите. От друга страна, член 32,

параграф 1, буква б) от същия закон предвижда, че може да се издаде акт, за да се узаконят подобни неразрешени устройствени дейности.

25 Когато получи молба за издаване на разрешение, органът по устройство на територията трябва да прецени дали за предложения проект трябва да се направи оценка на въздействието върху околната среда.

26 Член 151 от PDA предвижда, че лицето, което е изпълнило или в момента осъществява неразрешен проект, извършва нарушение.

27 От членове 152 и 153 от същия закон произтича, че при получаване на жалба органите по селищното устройство по принцип са длъжни да изпратят предупредително писмо, като впоследствие посочените органи трябва да преценят необходимостта от изпращане на покана за изпълнение. Несъобразяването с посочените в покана за изпълнение изисквания представлява нарушение.

28 Съгласно член 160 от PDA:

„1. Когато неразрешен проект е осъществен, е в процес на осъществяване или предстои да бъде осъществен или осъществяването му да бъде продължено, по молба на органа по устройство на територията или на друго лице, независимо дали то има интерес към разглеждания поземлен имот, High Court или Circuit Court може чрез определение да изисква от всяко лице в зависимост от хипотезата да извърши, да се въздържа от извършването или да прекрати извършването на действията, които съдът намира за необходими и посочва в определението си, за да се гарантира по подходящ начин, ако е необходимо, че:

а) неразрешеният проект няма да бъде осъществен или че няма да се продължи осъществяването му;

б) доколкото е възможно, всеки поземлен имот ще бъде приведен в състоянието, в което се е намирал преди началото на дейността по неразрешения проект;

в) всеки проект се осъществява в съответствие с предоставеното разрешение и при свързаните с него условия.

2. В постановеното на основание параграф 1 определение, когато това е необходимо, съдът може да изиска извършването на каквато и да било дейност, включително възстановяване на предишното състояние, реконструкция, премахване, разрушаване или изменение на всякаква структура или друг елемент.“

29 В член 162 от PDA се уточнява, че молбата за издаване на акт за узаконяване не води до спиране или прекратяване на образувана процедура за налагане на принудителни мерки.

Досъдебна процедура

30 Вследствие на официално уведомително писмо от 5 април 2001 г., на 21 декември 2001 г. Комисията изпраща на Ирландия мотивирано становище.

31 На 7 юли 2004 г. Комисията изпраща на тази държава-членка допълнително официално уведомително писмо.

32 След получаване на становището на Ирландия, изложено в писмо от 6 декември 2004 г., на 5 януари 2005 г. на последната е изпратено допълнително мотивирано становище.

33 Като смята, че позицията на Ирландия по посоченото мотивирано становище, изразена в писма от 8 март, 17 юни и 1 декември 2005 г., е неудовлетворителна, Комисията предявява настоящия иск съгласно член 226, втора алинея ЕО.

По иска

По първото твърдение за нарушение

34 Комисията твърди, че Ирландия не е приела всички необходими разпоредби, за да се съобрази с членове 2 и 4 и членове 5—10 от Директива 85/337 в първоначалната и редакция и в редакцията и след изменението с Директива 97/11. Това твърдение за нарушение ще се разгледа най-напред с оглед на изменената Директива 85/337.

35 Първото твърдение за нарушение, според което изменената Директива 85/337 не била изцяло транспонирана, което водело до неправилно въвеждане на последната, се основава на три правни основания.

36 На първо място, Комисията твърди, че Ирландия не е приела необходимите разпоредби, за да гарантира, че се извършват проверки, за да се установи, съгласно член 2, параграф 1 от изменената Директива 85/337, дали предвидените проекти могат да окажат значително въздействие върху околната среда, и ако това е така, да се предвиди задължение за провеждане на процедурата за оценка на въздействието върху околната среда, предвидена в посочената разпоредба, преди да се предостави разрешение.

37 На второ място, Комисията смята, че ирландските законови разпоредби, които позволяват да се подаде молба за узаконяване след пълното или частично осъществяване на неразрешен проект, накърняват превантивните цели на изменената Директива 85/337.

38 На трето място, Комисията поддържа, че въведените от Ирландия принудителни мерки не гарантират ефективното прилагане на посочената директива, тъй като по този начин Ирландия не изпълнява общото си задължение по член 249 ЕО.

39 В подкрепа на това основание Комисията посочва редица примери, които според нея показват нередностите, допуснати при въвеждането на санкционния режим.

Що се отнася до първите две основания

— Доводи на страните

40 Комисията твърди, че след като съгласно националното законодателство е възможно да се изпълнят предвидените в изменената Директива 85/337 задължения по време или след осъществяването на проекта, това означава, че не съществува никакво ясно задължение за проучване на въздействието на проектите върху околната среда преди осъществяването им.

41 Като допуска, че при проучване на последиците на проектите върху околната среда контролът върху тези проекти може да се упражнява след изпълнението им, макар че основната цел на изменената Директива 85/337 е отчитане на възможно най-ранен етап на въздействието върху околната среда при всички

процеси на техническо планиране и вземане на решения, разглежданото национално законодателство признавало възможността за узаконяване, което водело до накърняване на полезното действие на тази директива.

42 Комисията посочва още, че правилата относно акта за узаконяване се съдържат в общите разпоредби, приложими за обикновеното разрешително в областта на селищното устройство, като нищо не указва, че до молбите за издаване на акт за узаконяване и до предоставянето на посочения акт се прибягва само в изключителни случаи.

43 Ирландия твърди, че Комисията не тълкува точно ирландското законодателство, с което се транспонира изменената Директива 85/337. Тя уточнява, че ирландското право изрично изисква за всеки нов проект да се получи разрешително преди да започнат дейностите и че що се отнася до проектите, чиито последици върху околната среда трябва се изследват, проучването трябва да се направи преди започване на съответната дейност. Освен това неизпълнението на тези задължения представлявало престъпление и можело да доведе до налагане на мерки на принуда.

44 Впрочем Ирландия поддържа, че актът за узаконяване, въведен с PDA и с Правилника за устройството на територията и развитието от 2001 г., представлява изключение от общото правило, което предвижда получаване на разрешение преди началото на определен проект, и най-добре отговаря на целите на изменената Директива 85/337, както и по-конкретно на общата цел за защита на околната среда, доколкото прекратяването на неразрешен проект може да не се окаже най-подходящата мярка от гледна точка на посочената защита.

45 Според тази държава-членка в изменената Директива 85/337, чиито изисквания са чисто процедурни, не се урежда въпросът за наличието на изключение, по силата на което в определени случаи оценката на въздействието върху околната среда може да се направи, след като дейностите вече са започнали. В това отношение посочената държава подчертава, че никъде в тази директива не е посочено изрично, че оценка може да се направи само преди изпълнението на проекта и се основава на даденото в тази директива определение на понятието за разрешение, за да приеме, че употребата на термина „развива“ е от значение, тъй като с него не се изразява само началото на дейностите, но и процесът

на продължаване на осъществяването на определен проект за устройство на територията.

46 Освен това Ирландия поддържа, че актът за узаконяване е разумен механизъм за отстраняване на нередовност, до който може да се прибягва в изключителни случаи и чиято цел е да се отчита обстоятелството, че по различни причини може да се окаже неизбежно дейността по определени проекти да започне преди да е предоставено разрешение по смисъла на изменената Директива 85/337.

47 В това отношение Ирландия се основава на Решение от 7 януари 2004 г. по дело Wells (C-201/02, Recueil, стр. I-723), за да поддържа, че оценка с оглед на поправяне може да се направи и на по-късен етап като изключение от общия принцип, според който оценката трябва да се направи на възможно най-ранен етап от процеса на вземане на решение.

48 Тази държава-членка смята също така, че не е пропорционално да се изисква премахването на определени структури при обстоятелства, при които след разглеждане на молбата за издаване на акт за узаконяване посоченото узаконяване се приема за съвместимо с правилното устройство на територията и устойчивото развитие.

— Съображения на Съда

49 Държавите-членки трябва да изпълняват изменената Директива 85/337 по начин, който отговаря на предвидените в нея изисквания, като се отчита основната и цел, която, видно от член 2, параграф 1, е проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, преди да бъдат одобрени, да бъдат предмет на процедура за издаване на разрешение и на оценка относно тяхното въздействие (вж. в този смисъл Решение от 19 септември 2000 г. по дело Linster,

C-287/98, Recueil, стр. I-6917, точка 52 и Решение от 23 ноември 2006 г. по дело Комисия/Италия, C-486/04, Recueil, стр. I-11025, точка 36).

50 Освен това съгласно член 1, параграф 2 от изменената Директива 85/337 разрешението е решението на компетентния/ите орган/и, което дава право на възложителя да развива проекта.

51 След като формулировката относно предоставянето на право е напълно ясна, член 2, параграф 1 от посочената директива трябва задължително да се тълкува в смисъл, че ако молителят не поиска и впоследствие не получи изискваното разрешение и ако предварително не се направи проучване относно въздействието върху околната среда, когато такова проучване се изисква, той не може да започне дейността по разглеждания проект, освен ако не наруши изискванията на изменената Директива 85/337.

52 Този анализ засяга всички проекти, попадащи в приложното поле на изменената Директива 85/337, независимо дали попадат в обхвата на приложение I към тази директива и следователно за тях винаги трябва да се прави оценка в приложение на член 2, параграф 1 и на член 4, параграф 1 от нея, или попадат в обхвата на приложение II към посочената директива, поради което и съгласно член 4, параграф 2 от последната за тях се прави проучване на въздействието само когато могат да окажат значително въздействие върху околната среда с оглед на предвидените от държавата-членка прагове или критерии и/или въз основа на разглеждане на всеки отделен случай.

53 Освен това подобно буквално тълкуване на посочения член 2, параграф 1 отговаря на преследваната с изменената Директива 85/337 цел, припомнена по-специално в съображение 5 от Директива 97/11, съгласно което „проектите, за които е необходима оценка на въздействието върху околната среда, следва да бъдат предмет на съгласие [другаде в текста: „разрешение“] за развитие [и] оценката следва да бъде направена преди получаването на такова съгласие“.

54 Безспорно е, че съгласно действащото ирландско законодателство оценката на въздействието върху околната среда и разрешението за дейност в областта на селищното устройство, когато са необходими, трябва по принцип да бъдат съответно направени и получени преди осъществяването на дейностите. Според ирландското право неизпълнението на тези задължения представлява нарушение на правилата относно селищното устройство.

55 При все това също така е безспорно, че посоченото законодателство предвижда акт за узаконяване, като приравнява последиците му на тези на обикновеното разрешително в областта на селищното устройство, издадено преди извършването на дейностите и устройството на територията. Този акт може да бъде издаден дори когато проектът, до който се отнася и за който се изисква оценка на въздействието върху околната среда в приложение на членове 2 и 4 от изменената Директива 85/337, е бил осъществен.

56 Освен това съгласно ирландското право издаването на подобен акт за узаконяване, като Ирландия признава, че до него често се прибягва в областта на селищното устройство извън каквито и да било изключителни обстоятелства, е основание да се приеме, че предвидените в изменената Директива 85/337 задължения действително са изпълнени.

57 Макар общностното право да допуска приложимите национални правила в определени случаи да позволяват узаконяване на дейности или действия, които не са правомерни от гледна точка на това право, подобна възможност трябва да бъде поставена в зависимост от условието тя да не предоставя на заинтересованите лица повод да заобикалят общностните норми или да не ги прилагат и трябва да остане изключение.

58 Действително режим на узаконяване като действащия в Ирландия може да насърчи възложителите да не проверяват дали предвидените проекти отговарят на критериите, определени в член 2, параграф 1 от изменената Директива 85/337, и следователно да не извършват необходимите действия, за да определят въздействието на посочените проекти върху околната среда и за да му направят предварителна оценка. Съгласно съображение 1 от Директива 85/337 обаче е необходимо 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 замърсяването и нарушенията при източника, вместо с последващи опити да се противодейства на последиците от тях.

59 На последно място, Ирландия не може основателно да се позовава на Решение по дело Wells, посочено по-горе. Действително, в точки 64 и 65 от посоченото решение се припомня, че съгласно принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 10 ЕО, държавите-членки са длъжни да премахнат неправомерните последици от нарушение на общностното право. Поради това компетентните органи са длъжни да предприемат необходимите мерки, за да отстранят липсата на оценка на въздействието върху околната среда, например като отнемат вече

предоставено разрешение или спрат неговото действие, за да направят такава оценка, и то в рамките на процесуалната автономия на държавите-членки.

60 От посоченото не може да се заключи, че целящото поправка проучване на последиците за околната среда, направено след като проектът вече е бил осъществен с цел да се отстрани липсата на оценка като предвидената и регламентираната с изменената Директива 85/337, е равностойно на проучването на въздействието върху околната среда, което предхожда издаването на изискваното и уреденото с посочената директива разрешение.

61 От посоченото по-горе следва, че Ирландия не се е съобразила с изискванията на изменената Директива 85/337, като за акта за узаконяване — който може да бъде издаден дори извън случаи, в които е доказано наличието на изключителни обстоятелства — е предвидила същите правни последици като свързаните с разрешението в областта на селищното устройство, предхождащо извършването на дейностите и устройството на територията, докато по силата на член 2, параграф 1, както и на член 4, параграфи 1 и 2 от посочената директива проектите, за които се изисква оценка на въздействието върху околната среда, трябва да бъдат определени и за тях да се поиска разрешение и да се извърши посочената оценка, преди да се предостави разрешението и следователно преди да бъдат осъществени.

62 Ето защо първите две правни основания са основателни.

Що се отнася до третото правно основание

— Доводи на страните

63 Според Комисията в ирландското законодателство и последователната практика в областта на принудителните мерки са налице празнини, поставящи под

съмнение правилното транспониране и въвеждане на изменената Директива 85/337, въпреки че същата задължително налага ефективна система на контрол и на принуда.

64 На първо място, Комисията твърди, че принудителните мерки, предвидени в ирландското законодателство в областта на селищното устройство, не компенсират липсата на разпоредби, налагащи спазването на изискванията относно оценката на въздействието върху околната среда преди осъществяването на проектите.

65 На второ място, Комисията твърди, че практиката в областта на принудителните мерки поставя под съмнение правилното транспониране на изменената Директива 85/337. Поради това Комисията изтъква особени положения, които според нея илюстрират празнините в ирландското законодателство в областта на контрола относно спазването на установените в тази директива правила.

66 Що се отнася до процедурата, която трябва да се прилага във връзка със санкциите, Ирландия поддържа, че по отношение на техния подбор и форма държавите-членки имат свобода на преценка, още повече като се има предвид, че контролът във връзка с устройството на територията и околната среда не е хармонизиран на общностно равнище.

67 Във всеки случай Ирландия подчертава, че санкционният режим, предвиден в ирландското законодателство, е пълен и ефективен. В това отношение тази държава-членка уточнява, че в областта на екологичното право приложимите разпоредби имат задължително правно действие.

68 Ето защо това законодателство задължава органите по устройство на територията да изпращат предупредително писмо, когато узнаят, че неразрешен проект е в процес на осъществяване, освен ако не преценят, че този проект не е от голямо значение.

69 След като се изпрати предупредителното писмо, органите по селищното устройство трябва да преценят необходимостта от изпращане на покана за изпълнение.

70 С предупредителното писмо се цели на отговорните за неразрешените проекти лица да се позволи да предприемат действия по отстраняване на нередовността преди поканата за изпълнение и другите фази на процедурата за налагане на санкции.

71 Ако е налице покана за изпълнение, тя определя задълженията, като неспазването на предвидените в нея изисквания представлява нарушение.

72 Ирландия отбелязва също, че санкционният режим трябва да отчита различните съществуващи права, чиито носители са възложителите, собствениците на поземлени имоти, обществеността и частноправните субекти, пряко засегнати от посочения проект, като тези различни права трябва да бъдат претеглени, за да се постигне справедлив резултат.

73 На последно място, Ирландия оспорва изложените от Комисията примери, тъй като твърдяното неизпълнение не било доказано, доколкото Комисията се ограничавала само с общи твърдения.

— Съображения на Съда

74 Безспорно е, че в Ирландия е възможно да се отстрани липсата на изискването с изменената Директива 85/337 проучване на въздействието върху околната среда чрез получаването на акт за узаконяване, позволяващ по-конкретно запазването на проект, който не е надлежно разрешен, при условие че молбата за издаване на такъв акт е подадена преди започването на процедура за налагане на санкции.

75 Както признава и Ирландия, тази възможност може да доведе до това компетентните органи да не предприемат действия, за да спрат изпълнението или да прекратят проект, попадащ в приложното поле на изменената Директива 85/337, който е в процес на осъществяване или вече е осъществен, без да са изпълнени изискванията за наличие на разрешение и за оценка на въздействието върху околната среда преди издаването на посоченото разрешение, както и да се въздържат от започване на предвидената в PDA процедура за налагане на принудителни мерки, като Ирландия подчертава в това отношение, че правомощията в тази област се упражняват при условията на оперативна самостоятелност.

76 По този начин е доказано, че въведената в Ирландия система за налагане на принудителни мерки е недостатъчна, доколкото наличието на акт за узаконяване я лишава от всякаква ефективност, като посочената недостатъчност е пряка последица от установяването на наличие на неизпълнение при разглеждането на двете предходни правни основания.

77 Подобен извод не е поставен под съмнение от обстоятелството, че според Ирландия санкционният режим трябва да отчита различните съществуващи права, чиито носители са възложителите, собствениците на поземлени имоти, обществеността и частноправните субекти, пряко засегнати от разглеждания проект. Всъщност необходимостта от претегляне на тези интереси сама по себе си не може да обоснове липсата на ефективност на дадена система за контрол и принуда.

78 Ето защо е безпредметно да се разглеждат изложените от Комисията примери с цел да се илюстрират празнините при въвеждането на принудителните мерки, след като подобни празнини произтичат пряко от непълнотите на самото ирландско законодателство.

79 Ето защо третото правно основание също е основателно и следователно първото твърдение за нарушение трябва да бъде прието по всички правни основания.

80 На последно място следва да се отбележи, че първото твърдение за нарушение е основателно както с оглед на изменената Директива 85/337, така и с оглед на

Директива 85/337. Всъщност както съгласно първоначалната редакция на тази директива, така и съгласно изменената и редакция, за проектите, които могат да окажат значително въздействие върху околната среда, трябва да се направи оценка на въздействието преди да се предостави разрешение, като дефиницията на това разрешение остава непроменена. Освен това характеристиките на акта за узаконяване, определени в ирландското законодателство, остават същите.

81 От посоченото следва, че като не е приела всички необходими разпоредби, за да гарантира, че преди пълното или частичното им изпълнение проектите, попадащи в приложното поле на Директива 85/337 в редакцията и преди или след въведените с Директива 97/11 изменения, се проверяват, за да се определи дали е необходимо да се направи оценка на въздействието върху околната среда, както и когато поради своя характер, мащаби или местоположение те могат да окажат значително въздействие върху околната среда, че за тях ще се направи оценка на въздействието им съгласно членове 5—10 от тази директива, Ирландия не е изпълнила задълженията си по членове 2 и 4 и членове 5—10 от посочената директива.

По второто твърдение за нарушение

82 Това твърдение за нарушение се отнася до условията за изграждане на вятърни генератори в Derrybrien в графство Galway, като на първо място следва да се припомнят различните разрешения, получени за тях.

83 Както е видно от доказателствата по делото, молбите за издаване на разрешение за първите две фази на проекта, всяка от които се отнася до 23 вятърни турбини, са подадени на 4 и 18 декември 1997 г. Нови молби са подадени на 23 януари 1998 г., тъй като предходните молби за издаване на разрешение са приети за нередовни. На 12 март 1998 г. е издадено разрешително. На 5 октомври 2000 г. е подадена молба за издаване на разрешение във връзка с трета фаза на дейностите, която се отнася по-конкретно до 25 турбини и до обслужващи пътища, като молбата е уважена на 15 ноември 2001 г. На 20 юни

2002 г. възложителят иска разрешение да измени първите две фази на проекта, като то му е предоставено на 30 юли 2002 г. След като през октомври 2003 г. изтича срокът на действие на разрешението, предоставено за първите две фази на дейностите, възложителят подава молба за подновяване на срока на действие на посоченото разрешение, която е уважена през ноември 2003 г.

Доводи на страните

84 В рамките на това твърдение Комисията поддържа, че Ирландия не е приела всички необходими разпоредби, за да гарантира, че преди предоставянето на разрешения за изграждане на вятърни генератори и за свързаните с тях дейности, както и преди осъществяване на дейностите ще се направи оценка на въздействието му върху околната среда съгласно членове 5—10 от Директива 85/337 и от изменената Директива 85/337.

85 В това отношение Комисията твърди, че макар в приложение на ирландското законодателство да са направени проучвания на въздействието върху околната среда на различни съставни елементи на разглеждания проект, посочените проучвания съдържат празнини.

86 По-конкретно проучването на въздействието върху околната среда, направено през 1998 г., не разглеждало по правилен начин рисковете за околната среда, свързани с осъществяването на различните съставни елементи на този проект. Същите празнини били налице и при проучването на последиците, направено за третата фаза от посочения проект.

87 Освен това Комисията отбелязва, че вятърните генератори са най-мащабният проект за използване на вятърна енергия чрез наземни структури, който някога е бил предлаган в Ирландия, както и един от най-значимите проекти в Европа.

88 Комисията твърди също така, че за изграждането на вятърните генератори било необходимо да се унищожат обширни зони с иглолистни гори с площ от 263 ha, като на 20 май 2003 г. е издадено разрешение за изсичане. В противоречие с изискванията на самото ирландско законодателство, за тази дейност обаче не е направена никаква оценка на въздействието върху околната среда.

89 Комисията посочва също, че вследствие на свличането на земни маси на 16 октомври 2003 г. и на произтеклата от това екологичната катастрофа, след като торфна маса, която се е отделила от зона на изграждане на вятърните генератори, замърсила е реката Owendalulleegh, причинила е смъртта на 50 000 риби и трайно е увредила мястото за размножаване на видовете, Ирландия не е направила никаква нова оценка на въздействието на този строеж върху околната среда преди възложителят да възобнови дейността на обекта през 2004 г.

90 Ирландия уточнява, че към момента на подаване на молбите за издаване на разрешения за първите две фази на проекта за изграждане на вятърни генератори, през 1997 г. и впоследствие през 1998 г., тази категория проекти не е посочена сред попадащите в приложното поле на Директива 85/337 проекти нито в приложение I, нито в приложение II към нея. Ето защо не съществувало основание за това разрешението да се предхожда от оценка на въздействието върху околната среда като уредената в посочената директива. Тя отбелязва също така, че подадените през 1998 г. молби все пак били придружени съгласно ирландското законодателство от декларация относно последиците за околната среда.

91 Впрочем според нея е преувеличено да се твърди, че дейностите, свързани с определени части на проекта за изграждане на вятърни генератори, като построяването на път, добива на торф, експлоатацията на кариери или преноса на електроенергия, са от такова значение, че е необходимо да се направи оценка на въздействието върху околната среда по смисъла на Директива 85/337.

92 Освен това Ирландия смята, че молба за продължаване на срока на действие на определено разрешително не представлява „разрешение“ по смисъла на изменената Директива 85/337.

93 На последно място Ирландия твърди, че свличането на земни маси е предизвикано от използваните строителни методи и че не става въпрос за затруднения, които са могли да бъдат забелязани предварително благодарение на проучване на въздействието върху околната среда, дори то да е направено в съответствие с общностните изисквания. Тази държава-членка уточнява освен това, че за да се гарантира завършването на вятърните генератори при условията на пълна безопасност, строителните методи са изменени, след като строителната дейност е била спряна и след като е направено разследване.

Съображения на Съда

94 На първо място, що се отнася до условията, при които на 12 март 1998 г. са предоставени разрешенията за първите две фази на строителна дейност по проекта за вятърни генератори, за които са подадени молби на 23 януари 1998 г., Съдът следва първо да се произнесе по приложимостта на Директива 85/337.

95 В това отношение от член 3 от Директива 97/11 произтича, че ако молбата за издаване на разрешение е представена на компетентния орган преди 14 март 1999г. , разпоредбите на Директива 85/337 продължават да се прилагат.

96 Впрочем макар да е безспорно, че съоръженията, предназначени за използване на вятърната енергия за производство на енергия, не са посочени нито в приложение I, нито в приложение II към Директива 85/337, Ирландия не оспорва, че за първите две фази на изграждането на вятърните генератори е било необходимо да се извършат многобройни дейности, измежду които добив на торф и на минерални суровини, различни от минерали за производство на електроенергия, както и строителство на пътища, като тези дейности са споменати в посоченото приложение II, съответно в точка 2, букви а) и в) от него, както и в точка 10, буква г) от него.

97 Ето защо Директива 85/337 се прилага за първите две фази от изграждането на вятърните генератори, доколкото те налагат по-специално прибягването до проекти за споменатите в приложение II към тази директива дейности.

98 От посоченото следва, че Ирландия е длъжна да направи оценка на въздействието на проектите за строителна дейност, ако е възможно те да окажат значително въздействие върху околната среда, по-конкретно поради своя характер, мащаби или местоположение (вж. в този смисъл Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Kraaijeveld и др., C-72/95, Recueil, стр. I-5403, точка 50 и Решение от 28 февруари 2008 г. по дело Abraham и др., C-2/07, Сборник, стр. I-1197, точка 37).

99 При все това Ирландия твърди, че компетентните органи приемат, че хипотезата не попада в обхвата на приложение II към Директива 85/337, доколкото свързаните с добива на торф и със строителството на пътища дейности не са от голямо значение за самия проект за изграждане на вятърни генератори.

100 Ето защо компетентните органи приемат, че няма основание да се проучва дали предвидените проекти могат да окажат значително въздействие върху околната среда, нито следователно да се направи оценка на въздействието върху околната среда преди издаването на разрешения съгласно посочените в Директива 85/337 изисквания.

101 Обстоятелството обаче, че попадащите в обхвата на приложение II към посочената директива проекти, споменати по-горе, имат второстепенно значение за разглеждания в неговата цялост проект за изграждане на вятърни генератори, не означава, че поради това посочените проекти не могат да окажат значително въздействие върху околната среда.

102 В това отношение следва да се отбележи, че предвидените проекти за добив на торф и на минерални суровини, както и за строителство на пътища, не са незначителни от гледна точка на мащаба им спрямо общата площ на проекта за вятърни генератори, която обхваща 200 ha торфено находище и е най-мащабният проект от този вид в Ирландия, и освен това са абсолютно необходими за монтиране на турбините, както и за строителната дейност като цяло. Следва да се отбележи също така, че посочената дейност е извършена на склона на планина Cashlaundrumlahan, където се намират торфени пластове, чиято дълбочина може да достигне до 5,5 m и които в голяма степен са покрити с горски масиви.

103 От посочените факти, които не са оспорени от Ирландия, следва, че местоположението и мащабът на проектите за добив на торф и на минерални суровини, както и за строителство на пътища, и близостта на обекта с река представляват конкретни характеристики, които доказват, че за посочените проекти — които не могат да бъдат отделени от монтирането на 46-те вятърни турбини — трябва се приеме, че могат да окажат значително въздействие върху околната среда и поради това за тях трябва да се направи оценка на въздействието върху околната среда.

104 Действително проучването на въздействието върху околната среда в съответствие с изискванията на Директива 85/337 цели да определи, опише и оцени по подходящ начин преките и непреките въздействия на даден проект върху фактори като фауната и флората, почвата и водата, както и взаимодействието между тези различни фактори. В това отношение в конкретния случай може да се отбележи, че декларациите относно последиците за околната среда, представени от възложителите, съдържат определени празнини, и по-конкретно не разглеждат въпроса за устойчивостта на почвата, който обаче е от основно значение, когато се предвиждат изкопни работи.

105 Ето защо като не е приела всички необходими разпоредби, за да гарантира, че предоставянето на разрешения за първите две фази от изграждането на вятърни генератори се предхожда от оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с членове 5—10 от Директива 85/337 и като се ограничава с това към молбите за издаване на разрешение да се прилагат декларации относно последиците за околната среда, които не отговарят на тези изисквания, Ирландия не е изпълнила задълженията си по посочената директивата.

106 На второ място, що се отнася до молбата за издаване на разрешение относно третата фаза на изграждане на вятърни генератори, подадена на 5 октомври 2000 г., и до молбата за разрешение да се изменят първите две първоначално разрешени фази на изграждане, подадена на 20 юни 2002 г., твърдението за нарушение следва да се разгледа с оглед на изменената Директива 85/337, тъй като свързаните с тях молби за издаване на разрешение са подадени след 14 март 1999 г.

107 От една страна е безспорно, че компетентните органи са дали съгласие за промяната на първоначално предвидения вид вятърни турбини, без да изискат

да се направи оценка на въздействието върху околната среда съгласно изменената Директива 85/337, и от друга страна е безспорно, че във връзка с издаденото за третата фаза на изграждане разрешение също не е била направена подобна оценка. Освен това дейността по обезлесяване, разрешена през май 2003 г., не се предхожда от същата оценка в противоречие с изискванията на ирландското законодателство.

108 В точка 3, буква и) от приложение II към изменената Директива 85/337 са посочени съоръженията за производство на електроенергия посредством силата на вятъра (вятърни генератори), а в точка 13 от това приложение е посочена всяка промяна или удължаване на изброените в него проекти, които вече имат разрешително, вече са изпълнени или са в процес на изпълнение и които могат да окажат съществено отрицателно въздействие върху околната среда.

109 Освен това като един от релевантните критерии за подбор в приложение III към изменената Директива 85/337, които са приложими за изброените в приложение II към тази директива проекти и към които препраща член 4, параграф 3 от тази директива, е посочен рискът от злополуки във връзка по-специално с използваните технологии. В рамките на същите критерии следва да се споменат и нестабилните екологични характеристики на географския район, които трябва да бъдат разгледани, като по-конкретно се вземе под внимание „абсорбционният капацитет на природната среда“, като се обърне специално внимание на определени области като планинските и горските райони.

110 В качеството на проекти, които са изброени в приложение II към изменената Директива 85/337 и могат — с оглед на особеностите на обекта, посочени в точка 102 от настоящото решение, и на споменатите в предходната точка от настоящото решение критерии — да окажат значително въздействие върху околната среда, монтирането на 25 нови турбини, изграждането на нови обслужващи пътища, както и промяната на първоначално разрешения вид вятърни турбини, за да се увеличи производството на електроенергия, е трябвало, преди да бъдат разрешени, да бъдат предмет на процедура за издаване на разрешение и на оценка на въздействието им върху околната среда в съответствие с условията по членове 5—10 от изменената Директива 85/337.

111 Следователно като не е приела всички необходими разпоредби, за да гарантира, че предоставянето на разрешения за изменение и на разрешение за третата фаза на изграждане на вятърни генератори се предхожда от подобна оценка, и като се е ограничила с това към молбите за издаване на разрешение да се прилагат декларации относно последиците за околната среда, които не отговарят на тези изисквания, Ирландия не е изпълнила задълженията си по изменената Директива 85/337.

112 От посоченото следва, че като не е приела всички необходими разпоредби, за да гарантира, че предоставянето на разрешения за изграждане на вятърни генератори и за свързаните с тях дейности в Derrybrien в графство Galway, както и осъществяването на дейностите се предхождат от оценка на въздействието на проекта върху околната среда съгласно членове 5—10 от Директива 85/337 в редакцията и преди или след въведените с Директива 97/11 изменения, Ирландия не е изпълнила задълженията си по членове 2 и 4 и членове 5—10 от посочената директива.

По съдебните разноски

113 По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Ирландия и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати разноските.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Като не е приела всички необходими разпоредби, за да гарантира, че:

— преди пълното или частичното им изпълнение проектите, попадащи в приложното поле 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 в редакцията и преди или след измененията, въведени с Директива 97/11/ЕО на Съвета от 3 март 1997 г., се проверяват, за да се определи дали е необходимо да се направи оценка на въздействието върху околната среда, както и когато поради своя характер, мащаби или местоположение те могат да окажат значително въздействие върху околната среда, че за тях ще се направи оценка на въздействието им съгласно членове 5—10 от Директива 85/337, и че

— предоставянето на разрешения за изграждане на вятърни генератори и за свързаните с тях дейности в Derrybrien в графство Galway, както и осъществяването на дейностите се предхождат от оценка на въздействието на проекта върху околната среда съгласно членове 5—10 от Директива 85/337 в редакцията и преди или след въведените с Директива 97/11 изменения,

Ирландия не е изпълнила задълженията си по членове 2 и 4 и членове 5—10 от посочената директива.

2) Осъжда Ирландия да заплати съдебните разноски.

Подписи