

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

26 май 2011 година *

По съединени дела C-165/09—C-167/09

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 234 ЕО от Raad van State (Нидерландия) с актове от 29 април 2009 г., постъпили в Съда на 30 април 2009 г., в рамките на производства по дела

Stichting Natuur en Milieu (C-165/09),

Stichting Greenpeace Nederland,

Époux B. Meijer,

E. Zwaag,

F. Pals

срещу

College van Gedeputeerde Staten van Groningen,

* Език на производството: нидерландски.

и

Stichting Natuur en Milieu (C-166/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

срещу

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

и

Stichting Natuur en Milieu (C-167/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

срещу

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

в присъствието на

RWE Eemshaven Holding BV, по-рано RWE Power AG (C-165/09),

Electrabel Nederland NV (C-166/09),

College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam (C-166/09 и C-167/09),

E.On Benelux NV (C-167/09),

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н А. Tizzano (докладчик), председател на състав, г-н J.-J. Kasel,
г-н E. Levits, г-н M. Safjan и г-жа Berger, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 октомври 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Stichting Natuur en Milieu, от г-н J. G. Vollenbroek, в качеството на представител,
- за Stichting Greenpeace Nederland, от г-н J. G. Vollenbroek, в качеството на представител и адв. B. N. Klooststra, advocaat,
- за Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, от г-н J. G. Vollenbroek, в качеството на представител,
- за College van Gedeputeerde Staten van Groningen, от г-н A. Ayal и г-н W. J. W. Snippe, в качеството на представители,
- за College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, от г-жа B. J. M. Verras, в качеството на представител,
- за RWE Eemshaven Holding BV, по-рано RWE Power AG, от адв. D. N. Broerse и адв. J. J. Peelen, advocaten, както и от г-н M. Werner, Rechtsanwalt,

- за E.On Benelux NV, от адв. J. M. Osse, адв. J. C. A. Houdijk и адв. A. A. Freriks, advocaten, както и от г-жа E. Broeren, Rechtsanwalt,
- за Electrabel Nederland NV, от адв. P. Wytinck, адв. M. van der Woude и адв. M. M. Kaajan, advocaten,
- за нидерландското правителство, от г-жа C. M. Wissels, г-жа B. Koopman и г-жа M. A. M. de Ree, както и от г-н Y. de Vries, в качеството на представители,
- за датското правителство, от г-жа V. Pasternak Jørgensen, както и от г-н R. Holdgaard и г-н C. Vang, в качеството на представители,
- за френското правителство, от г-н S. Menez, в качеството на представител,
- за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- за австрийското правителство, от г-н E. Riedl, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от г-жа A. Alcover San Pedro и г-н F. Ronkes Agerbeek, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 декември 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 9 от 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) в първоначалната ѝ редакция, както и в кодифицираната ѝ версия с Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 24, стр. 8, наричана по-нататък „Директивата за КПКЗ“), както и до тълкуване с оглед на обстоятелствата по главните производства на релевантните разпоредби от Директива 2001/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 година относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители (ОВ L 309, стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 231, наричана по-нататък „Директива 2001/81“).
- 2 Запитванията са отправени, по дело C-165/09, в рамките на спор между фондациите Stichting Natuur en Milieu (наричана по-нататък „Natuur en Milieu“), Stichting Greenpeace Nederland (наричана по-нататък „Greenpeace“) и четири физически лица срещу College van Gedeputeerde Staten van Groningen (правителството на провинция Грьонинген) във връзка с решение на последното, с което издава на дружеството RWE Eemshaven Holding BV, по-рано RWE Power AG (наричано по-нататък „RWE“), разрешително за изграждане и експлоатация на електрическа централа на територията на провинция Грьонинген, а по дела C-166/09 и C-167/09 — в рамките на спорове между фондациите Natuur

en Milieu, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (по-нататък „Milieufederatie“), Greenpeace и асоциацията Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne (Асоциация на загрижените за неблагоприятните въздействия граждани на Voorne, наричана по-нататък „VVBV“) срещу College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (правителството на провинция Южна Холандия) във връзка с решенията на този орган да издаде съответно на дружествата Electrabel Nederland NV (наричано по-нататък „Electrabel“) и E.On Benelux NV (наричано по-нататък „Е.Он“) разрешителни за изграждане и експлоатация на две електрически централи на територията на провинция Южна Холандия.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

Директивата за КПКЗ

- 3 Разпоредбите от Директивата за КПКЗ, която кодифицира и замества Директива 96/61, се възпроизвеждат по-нататък в консолидираната им версия, с която не се изменя съдържанието им.

4 В съображения 3 и 9 от Директивата за КПКЗ се уточнява:

„(3) Петата програма за действие в областта на околната среда [...] отдаде приоритетно значение на комплексн[ото намаляване] на замърсяването като важна част от напредъка към по-устойчиво равновесие между човешките дейности и социално-икономическото развитие, от една страна, и ресурсите и възможностите за възстановяване на природата, от друга страна.

(9) Целта на комплексния подход за [намаляване] на замърсяването е да предотврати емисиите във въздуха, водите или почвите в случаите, когато това е осъществимо, при отчитане на управлението на отпадъците, а когато няма такава възможност — да ги намали до минимум, за да се постигне високо ниво на опазване на околната среда като цяло.“

5 Член 2, точка 7 от Директивата за КПКЗ дефинира „стандарт за качество на околната среда“ като „определен от общностното законодателство набор от изисквания, които трябва да бъдат изпълнени в определен момент от определена околна среда или обособена част от нея“.

6 Съгласно член 2, точка 12 от тази директива под „най-добри налични техники“ се разбира „най-ефективния[т] и най-напредналия[т] етап в развитието на дейностите и методите за осъществяването им, показващи практическата пригодност на определени техники, осигуряващи по същество основа за съответните норми за допустими емисии, целящи предотвратяване, а в случаите, когато това е практически невъзможно — намаляване на емисиите и въздействието им върху околната среда като цяло [...]“.

7 Член 4 от Директивата за КПКЗ гласи:

„1. [...] държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че не се експлоатират нови инсталации без издадено в съответствие с настоящата директива разрешително.“

8 В член 9 от Директивата за КПКЗ се предвижда:

„1. С оглед постигане на високо ниво на опазване на околната среда като цяло посредством опазване на въздуха, водите и почвите държавите членки гарантират наличието в съответното разрешително на мерките, необходими за спазване на изискванията на членове 3 и 10 относно издаване на разрешителни.

[...]

3. Разрешителното съдържа норми за допустими емисии на замърсяващи вещества, по-специално за посочените в приложение III, които е възможно да бъдат изпуснати от съответната инсталация в значителни количества, съобразени със свойствата и способността им да пренасят замърсяване от един компонент в друг (вода, въздух и почва). 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, допустимите стойности могат да бъдат заменени или допълнени от равностойни показатели или технически мерки.

[...]

4. Без да се засяга член 10, нормите за допустими емисии и равностойните показатели и технически мерки, посочени в параграф 3, се основават на най-добрите налични техники, без да се предписва използване на каквито и да е техники или конкретна технология, но при отчитане на техническите характеристики на съответната инсталация, нейното географско положение и условията на местната околна среда. При всички обстоятелства условията на разрешителното съдържат разпоредби за намаляването до минимум на замърсяванията на далечни разстояния или трансгранични замърсявания и обезпечават високо ниво на опазване на околната среда като цяло.

[...]

7. Разрешителното може да съдържа и други конкретни условия за целите на настоящата директива, каквито държавата членка или компетентният орган смятат за подходящи.

8. Без да се засяга задължението за прилагане на процедура за издаване на разрешително съгласно настоящата директива, държавите членки имат правото да предвидят определени изисквания към определени категории инсталации чрез общи задължителни правила, вместо включването им в условията на отделните разрешителни, ако са осигурени комплексен подход и равностойно високо ниво на опазване на околната среда като цяло.“

9 Член 10 от тази директива има следното съдържание:

„Когато определен стандарт за качество на околната среда изисква по-строги условия от тези, постижими чрез използването на най-добрите налични техники, с разрешителното се изискват допълнителни мерки, без да се засягат други мерки, които могат да бъдат предприети за спазване на стандартите за качество на околната среда.“

10 В член 19, параграф 2 от Директивата за КПКЗ се предвижда:

„При липса на норми за допустими емисии на Общността, определени съгласно настоящата директива, съответните норми за допустими емисии в директивите, изброени в приложение II и в други законодателни актове на Общността, се прилагат като минимални норми за допустими емисии съгласно настоящата директива за инсталациите от списъка в приложение I.“

11 В приложение II към Директивата за КПКЗ се изброяват следните директиви:

- „1. Директива 87/217/ЕИО на Съвета от 19 март 1987 г. относно предотвратяването и намаляването на замърсяването на околната среда с азбест
2. Директива 82/176/ЕИО на Съвета от 22 март 1982 г. за граничните стойности и целевите показатели за качество за заустванията на живак от отрасъла на хлор-алкална електролиза
3. Директива 83/513/ЕИО на Съвета от 26 септември 1983 г. за граничните стойности и целевите показатели за качество за заустванията на кадмий
4. Директива 84/156/ЕИО на Съвета от 8 март 1984 г. за граничните стойности и целевите показатели за качество за изхвърлянията на живак от други отрасли, освен този на хлор-алкалната електролиза

5. Директива 84/491/ЕИО на Съвета от 9 октомври 1984 г. за граничните стойности и целевите показатели за качество за заустванията на хексахлорциклохексан
6. Директива 86/280/ЕИО на Съвета от 12 юни 1986 г. относно граничните стойности и целевите показатели за качество за заустванията на някои опасни вещества от списък I на приложението към Директива 76/464/ЕИО
7. Директива 2000/76/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 декември 2000 г. относно изгарянето на отпадъци
8. Директива 92/112/ЕИО на Съвета от 15 декември 1992 г. относно процедурите за хармонизиране на програмите за намаляване и евентуално премахване на замърсяването, причинявано от отпадъците от производството на титанов двуокис
9. Директива 2001/80/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 г. за ограничаване на емисиите на определени замърсители във въздуха, изпускани от големи горивни инсталации
10. Директива 2006/11/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2006 г. относно замърсяване, причинено от определени опасни вещества, изпуснати във водната околна среда на Общността
11. Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 г. относно отпадъците

12. Директива 75/439/ЕИО на Съвета от 16 юни 1975 г. относно обезвреждането на отработени масла
13. Директива 91/689/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. относно опасните отпадъци
14. Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 г. относно депонирането на отпадъци.“

Директива 2001/81

¹² Съображения 11 и 12 от Директива 2001/81 гласят:

- „(11) Определянето на национални тавани за емисии за всяка държава членка за серен [диоксид], азотни оксиди, летливи органични съединения и амоняк е разходно-ефективен начин за постигането на междинни екологични цели. Тези пределнодопустими стойности за емисии[...] ще дадат възможност на Общността и държавите членки за по-голяма гъвкавост при определяне на необходимите мерки за спазването им.
- (12) Държавите членки следва да отговорят за въвеждането на мерки за прилагане с оглед спазването на националните тавани за емисии. Ще бъде необходимо да се оценява постигнатият напредък в спазването на пределните стойности. Поради това следва да се разработят национални програми за намаляване на емисиите, които да се докладват на Комисията и да съдържат информация за приетите или предвидени мерки за спазване на тавани[те] за емисии.“

13 Съображение 19 от Директива 2001/81 гласи следното:

„Разпоредбите на настоящата директива следва да се прилагат, без да се засяга законодателството на Общността, уреждащо емисиите на тези замърсители от специфични източници и разпоредбите на Директива 96/61 [...] относно [...] пределните норми за допустими емисии и използването на най-добри налични техники.“

14 В член 1 от Директива 2001/81 се посочва, че тази директива има за цел да се ограничат емисиите на киселинни и еутрофични замърсители и озонови прекурсори, за да се подобри защитата на околната среда и човешкото здраве [...] срещу рискове от неблагоприятното въздействие на киселинност, еутрофия на почвата и приземния озон.

15 Член 4 от Директива 2001/81, озаглавен „Национални тавани за емисии“, предвижда:

„1. Най-късно до 2010 г. държавите членки ограничават годишните си национални емисии на следните замърсители: серен [диоксид] (SO_2), азотни оксиди (NO_x), летливи органични съединения (ЛОС) и амоняк (NH_3) до количества, не по-големи от определените в приложение I тавани за емисиите, като се отчитат всички евентуални изменения вследствие на приети от Общността мерки след посочените в член 9 доклади.

2. Държавите членки гарантират, че след 2010 г. няма да се надвишават определените в приложение I тавани за емисиите.“

16 Съгласно член 6 от посочената директива:

„1. Най-късно до 1 октомври 2002 г. държавите членки изготвят програми за прогресивно намаляване на националните емисии на посочените в член 4 замърсители с цел най-късно до 2010 г. да се спазват най-малко посочените в приложение I национални тавани емисии.

2. Националните програми включват информация за приетите и предвидени политики и мерки, както и количествени оценки за ефективността на тези политики и мерки относно емисиите на замърсители през 2010 г. Посочват се очакваните значителни промени в географското разпределение на националните емисии.

3. При необходимост, държавите членки актуализират и преразглеждат националните програми до 1 октомври 2006 г.

4. Държавите членки предоставят на разположение на обществеността и на съответните организации, като екологични организации, изготвените програми в съответствие с параграфи 1, 2 и 3. Предоставяната съгласно настоящия параграф информация на обществеността и на организации трябва да е ясна, [разбираема] и лесно достъпна.“

17 Член 7, параграфи 1 и 2 от Директива 2001/81 има следното съдържание:

„1. Държавите членки изготвят и ежегодно актуализират инвентаризациите на националните емисии и на предвижданията за емисии за 2010 г. на посочените в член 4 замърсители.

2. Държавите членки изготвят своите инвентаризации на емисиите и предвижданията с помощта на посочените в приложение III методологии.“

18 Член 8, параграфи 1 и 2 от тази директива предвижда:

„1. Държавите членки ежегодно, най-късно до 31 декември, докладват на Комисията и на Европейската агенция за околна среда националните си инвентаризации на емисиите и предвижданията си за емисии през 2010 г., изготвени в съответствие с член 7. Те докладват своите окончателни [инвентаризации] на емисиите за предпоследната година спрямо текущата година и прогнозните инвентаризации на емисиите за предходната година. Предвижданията за емисии включват информация, която да дава възможност за количествен анализ на използваните при изготвянето им ключови социално-икономически фактори.

2. Държавите членки най-късно до 31 декември 2002 г. информират Комисията за изготвените програми в съответствие с член 6, параграфи 1 и 2.

Държавите членки най-късно до 31 декември 2006 г. информират Комисията за актуализираните програми, изготвени в съответствие с член 6, параграф 3.“

19 Приложение I към Директива 2001/81 предвижда за Кралство Нидерландия та-
вани за емисии от 50 килотона серен диоксид и 260 килотона азотни оксиди,
които да бъдат достигнати най-късно през 2010 г.

Национална правна уредба

- 20 Директива 96/61 и Директивата за КПКЗ са транспонирани във вътрешното право, като са изменени определени разпоредби от Закона за управление на околната среда (Wet Milieubeheer, наричан по-нататък „WMB“). Съгласно член 8.1, параграф 1, буква b) от WMB е забранено без съответно разрешително да се изменя инсталация по смисъла на Директива 96/6, впоследствие по смисъла на Директивата за КПКЗ, или да се променя начина ѝ на функциониране.
- 21 Член 8.10 от WMB предвижда по-специално, че издаването на разрешително за изграждането и експлоатацията на такава инсталация може да бъде отказано единствено ако е в интерес на опазването на околната среда. В параграф 2, буква а) от същата разпоредба се пояснява в това отношение, че издаването на разрешително следва да се отказва винаги когато с издаването му не може да се гарантира, че в съответната инсталация ще се използват на най-добрите налични техники.
- 22 Съгласно член 8.11, параграф 2 от WMB в разрешителното могат да бъдат предвидени ограничения, ако това е необходимо в интерес на опазването на околната среда.
- 23 Що се отнася до Директива 2001/81, нидерландските органи предприемат множество инициативи и мерки с оглед нейното изпълнение и транспониране.
- 24 В съответствие с член 8, параграф 2 от посочената директива през 2002 г. държавният секретар по въпросите на жилищната политика, териториалното устройство и управлението на околната среда (staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer) изготвя доклад относно националната програма за таваните за емисии по отношение на подкиселяването и масивното атмосферно замърсяване (Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002) и го докладва на Комисията. През 2003 г.

същият държавен секретар изготвя План за изпълнението на таваните за емисии по отношение на подкиселяването и масивното атмосферно замърсяване (Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003 Erop of eronder), в който се описват предвижданите мерки и се разпределят по сектори националните тавани за емисии.

- 25 На 6 юли 2005 г. влизат в сила Законът от 16 юни 2005 г. за изменение на Закона за замърсяването на въздуха (изпълнение на Директивата на ЕО относно националните тавани за емисии) (Wet van 16 juni 2005 tot wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging (uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds), както и Наредбата за изпълнение на Директивата на ЕО относно националните тавани за емисии (Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds).
- 26 В съответствие с член 8, параграф 2 от Директива 2001/81 през 2006 г. националната програма за политиката в областта на околната среда е преразгледана и осъвременена. За тази цел Министърът по въпросите на жилищната политика, териториалното устройство и управлението на околната среда (Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, наричан по-нататък „министърът“) приема План относно таваните за емисии по отношение на подкиселяването и масивното атмосферно замърсяване (Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2006), който съдържа поредица от законови изисквания, данъчни мерки и обвързващи споразумения, предвидени с цел най-късно до 31 декември 2010 г. да се спазят определените за Кралство Нидерландия тавани за емисии.
- 27 В съответствие с предвиденото в Плана за изпълнение относно таваните за емисии по отношение на подкиселяването и масивното атмосферно замърсяване, изготвен от държавния секретар по въпросите на жилищната политика, териториалното устройство и управлението на околната среда, на 28 юни 2007 г. министърът определя секторния таван за емисии на серен диоксид в сектора на енергетиката общо на 13,5 килотона годишно, независимо от пускането в експлоатация на нови централи. На 26 юни 2008 г. съответните национални органи, органите на провинции (сред които и органите на провинциите Южна Холандия

и Грьонинген) и всички електроенергийни предприятия сключват меморандум за разбирателство с обвързващ характер и изпълнителна сила, чиято цел е да задължи всички подписали го страни да спазват посочените норми за допустими емисии в сектора енергетика за периода до 31 декември 2019 г.

- 28 От друга страна, по отношение на националния таван за емисии на азотни оксиди нидерландските органи въвеждат система за търговия с права на емисии, основа за която е определената цел от 55 килотона емисии на азотни оксиди през 2010 г. за нидерландските големи промишлени инсталации.

Спорове по главните производства и преюдициални въпроси

- 29 По дело C-165/09 College van Gedeputeerde Staten van Groningen приема решение от 11 декември 2007 г., с което издава на RWE разрешително за изграждане и експлоатация, в промишлената зона Eemshaven в Eemsmund, на електрическа централа, функционираща чрез изгаряне на пулверизирани въглища и биомаса.
- 30 Общото количество на изпусканияте от тази електрическа централа емисии, считано от пускането ѝ в експлоатация, предвидено най-рано през 2012 г., би трябвало да възлиза на 1 454 тона серен диоксид годишно, което представлява около 2,9% от националния таван за емисии за този замърсител.
- 31 Natuur en Milieu, Greenpeace, г-н и г-жа B. Meijer, както и г-н Zwaag и г-н Pals обжалват това решение пред Raad van State.

- 32 По дело C-166/09 College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland приема решение от 11 март 2008 г., с което разрешава проекта на Electrabel относно изграждането и експлоатацията в Missouriweg, Ротердам на електрическа централа, функционираща чрез изгаряне на пулверизирани въглища и биомаса.
- 33 Тази централа, която няма да бъде пусната в експлоатация преди 2013 г., би трябвало да изпуска годишно емисии, възлизащи на 580 тона серен диоксид и 730 тона азотни оксиди, с други думи — респективно 1,2 % и 0,3 % от определените национални тавани за емисии на серен диоксид и азотните оксиди.
- 34 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace, както и VVBV обжалват пред Raad van State решението за издаване на посоченото разрешително.
- 35 По дело C-167/09 College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland приема решение от 26 октомври 2007 г., с което издава на E.On разрешително за частично прерязглеждане за нова инсталация за производство на електричество чрез изгаряне, предимно на въглища, установена на Coloradoweg, в промишлената зона на Ротердам.
- 36 Предвиденото общо годишно количество на емисиите, считано от датата на пускането на тази централа в експлоатация — най-рано през 2012 г., би трябвало да възлиза на 923 тона серен диоксид и 1 535 тона азотни оксиди, представляващи респективно 1,8 % и 0,6 % от съответните национални тавани за емисии на серен диоксид и на азотни оксиди.
- 37 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace, както и VVBV обжалват пред Raad van State посоченото решение за издаване на разрешително.

- 38 С подадените три жалби жалбоподателите в главните производства изтъкват по същество, че определените за Кралство Нидерландия от Директива 2001/81 тавани за емисии няма да бъдат спазени в края на 2010 г., поради което компетентните органи не е трябвало да издават посочените разрешителни или е трябвало най-малкото да обвържат издадените разрешителни с по-строги изисквания.
- 39 В акта си за преюдициално запитване Raad van State посочва, че към датите на издаване на тези разрешителни предприетите политики и мерки не са били достатъчни, за да позволят на Кралство Нидерландия в края на 2010 г. да постигне предвидената в член 4 от Директива 2001/81 цел.
- 40 Действително, както става ясно по-специално от изготвения от министъра Доклад относно таваните за емисии по отношение на подкиселяването и масивното атмосферно замърсяване, от изготвения от дружеството AEA Energy & Environment през март 2008 г. Доклад за оценката на националните планове, представени на основание Директива 2001/81, както и от Доклада за състоянието на околната през 2008 г. (Milieubalans 2008), приет от Planbureau voor de Leefomgeving (Служба за планиране на жизненото пространство), националните тавани за емисиите на серен диоксид и азотни оксиди според направените оценки вероятно ще бъдат надхвърлени през 2010 г. в Нидерландия, ако не се предприеме промяна в политиката.
- 41 Така във всяко от главните производства се налага запитващата юрисдикция да разгледа определени аспекти от правото на Съюза с идентично съдържание при следните уточнения:
- по дело C-165/09 се разглежда единствено определеният от Директива 2001/81 таван за емисии на серен диоксид, докато дела C-166/09 и C-167/09 се отнасят и до тавана за емисии на азотни оксиди съгласно тази директива,

- като се има предвид периодът от време, в който са настъпили фактите по главните производства, първият преюдициален въпрос, поставен по дела C-165/09 и C-167/09 се отнася до тълкуването на член 9 от Директива 96/61, докато по дело C-166/09 този въпрос се отнася до същата разпоредба, чието съдържание е непроменено в кодифицираната версия с Директивата за КПКЗ.

42 При тези условия Raad van State решава да спре производството и да постави на Съда, по всяко от главните производства, следните преюдициални въпроси:

- „1) Задължението за тълкуване в съответствие с директивите означава ли, че транспонираните във [WMB] задължения по Директива [96/61] (понастоящем Директивата [за КПКЗ] [по дела C-165/09 и C-167/09] или по Директивата [за КПКЗ] [(по дело C-166/09)] могат и трябва да се тълкуват в смисъл, че при вземането на решение по заявление за предоставяне на екологично разрешително изцяло трябва да се вземат предвид таваните за емисии на серен диоксид [по дело C-165/09] [или] таваните за емисии на серен диоксид и на азотни оксиди [по дела C-166/09 и C-167/09] съгласно Директива 2001/81 по-специално що се отнася до задълженията по член 9, параграф 4 от Директивата [за КПКЗ]?
- 2) а) Задължението за държава членка да се въздържа от приемането на разпоредби, които са в състояние сериозно да засегнат постигането на поставената с определена директива цел, в сила ли е и в периода от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г., предвиден в член 4, параграф 1 от Директива 2001/81?
- б) Освен или вместо горепосоченото задължение за въздържане от приемане на разпоредби съответната държава членка има ли определени задължения за действие през въпросния период от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г., ако след изтичането на този период са надхвърлени или има опасност да се надхвърлят националните тавани за емисии на серен диоксид и/или азотни оксиди?

- в) За отговора на въпрос 2, буква а) и на въпрос 2, буква б) от значение ли е обстоятелството, че от заявлението за издаване на екологично разрешително за определена инсталация, която допринася за надхвърлянето или за опасността от надхвърляне на националните тавани за емисии на серен диоксид и/или азотни оксиди съгласно Директива 2001/81, следва, че инсталацията ще започне да функционира най-рано през 2011 г.?
- 3) а) Водят ли посочените във въпрос 2 задължения до това, че държавата членка трябва да откаже издаването на заявеното екологично разрешително или да постави издаването му в зависимост от допълнителни условия или ограничения, ако не се гарантира, че инсталацията, за която се иска разрешително съгласно нормите за опазване на околната среда, не допринася за надхвърлянето или за опасността от надхвърляне на националните тавани за емисии на серен диоксид и/или азотни оксиди съгласно Директива 2001/81? От значение ли е за отговора на този въпрос да се вземе предвид степента, в която тази инсталация допринася за надхвърлянето или за опасността от надхвърляне на съответните национални тавани?
- б) От Директива 2001/81 следва ли, от друга страна, че и при надхвърляне или при опасност от надхвърляне на националните тавани за емисии на серен диоксид и/или азотни оксиди съответната държава членка разполага със свобода на преценка, за да осигури постигането на поставената в тази директива цел, така че вместо да откаже издаването на разрешителното или да го постави в зависимост от допълнителни условия или ограничения, може да предприеме други мерки, като например други форми на компенсиране?
- 4) Доколкото посочените във въпроси 2 и 3 задължения са в сила за съответната държава членка, може ли частноправен субект да повдигне въпроса за тяхното спазване пред националните съдилища?
- 5) а) Може ли частноправен субект да се позове пряко на член 4 от Директива 2001/81?

- б) При утвърдителен отговор, от 27 ноември 2002 г. или едва от 31 декември 2010 г. ли е възможно такова пряко позоваване? За отговора на този въпрос от значение ли е обстоятелството, че от заявлението за издаване на екологично разрешително следва, че инсталацията ще започне да функционира най-рано през 2011 г.?
- 6) По-специално ако издаването на екологичното разрешително и/или другите мерки допринасят за надхвърляне или за опасност от надхвърляне на националните тавани за емисии на серен диоксид и/или азотни оксиди по Директива 2001/81, може ли частноправен субект да изведе въз основа на член 4 от тази директива:
- а) обща претенция съответната държава членка да приеме пакет от мерки, с които до 2010 г. да се ограничат годишните национални емисии на серен диоксид и/или на азотни оксиди до равнища, които не надвишават националните тавани за емисии според Директива 2001/81, или, ако това се окаже невъзможно, да приеме пакет от мерки, с които впоследствие да се намалят емисиите възможно най-бързо до тези равнища;
- б) конкретна претенция съответната държава членка да предприеме специфични мерки по отношение на определени инсталации — например под формата на отказ за издаване на разрешително или обвързването на издаването му с допълнителни условия или ограничения, — които специални мерки да допринесат за ограничаването до 2010 г. на годишните национални емисии на серен диоксид и на азотни оксиди до равнища, ненадвишаващи националните тавани за емисии според Директива 2001/81, или, ако това се окаже невъзможно, да предприеме специфични мерки, които да допринесат впоследствие за възможно най-бързото ограничаване на емисиите до посочените равнища?
- в) За отговора на въпрос 6, буква а) и на въпрос 6, буква б) от значение ли е степента, в която съответната инсталация допринася за надхвърлянето или за опасността от надхвърляне на съответните национални тавани?“

- 43 С определение на председателя на Съда от 24 юни 2009 г. дела C-165/09—C-167/09 са съединени за целите на писмената и устната фаза от производство и на съдебното решение.

По допустимостта

- 44 RWE, Electrabel и E.On оспорват допустимостта на отправените преюдициални запитвания.
- 45 Тези дружества изтъкват по-специално, че от една страна, поставените въпроси относно тълкуването на разпоредбите на Директива 2001/81 нямат каквато и да е връзка с предмета на спора по главните производства, които засяга издаването на екологично разрешително в съответствие с националните разпоредби, осигуряващи транспонирането на Директивата за КПКЗ във вътрешното право, и от друга страна, че тези въпроси имат хипотетичен характер, тъй като приетите национални програми позволяват на Кралство Нидерландия да не надхвърли към 31 декември 2010 г. таваните за емисии на серен диоксид и азотни оксиди.
- 46 Освен това E.On отбелязва, че Raad van State е могъл да разреши спора по главните производства въз основа на вече съществуващата и утвърдена съдебна практика, която не оставя съмнения относно правилното прилагане на съответното право на Съюза.
- 47 В това отношение следва да се припомни, че по силата на постоянната съдебна практика, в рамките на производство по член 267 ДФЕС, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, само националният съд е компетентен да установи и извърши преценка на фактите по спора в главното производство, както и да тълкува и прилага националното право. По същия начин само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да понесе отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по

принцип е длъжен да се произнесе (вж. Решение от 12 април 2005 г. по дело Keller, C-145/03, Recueil, стр. I-2529, точка 33, Решение от 18 юли 2007 г. по дело Lucchini, C-119/05, Сборник, стр. I-6199, точка 43, както и Решение от 11 септември 2008 г. по дело Eckelkamp и др., C-11/07, Сборник, стр. I-6845, точки 27 и 32).

48 Съдът по-специално не е длъжен да се произнесе по съответния спор, ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство или също така ако проблемът е от хипотетично естество (вж. в този смисъл Решение от 13 март 2001 г. по дело PreussenElektra, C-379/98, Recueil, стр. I-2099, точка 39 и Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 25).

49 В настоящите производства случаят обаче не е такъв.

50 Въсъщност в актовете за преюдициалните запитвания Raad van State, от една страна, си задава именно въпроса дали задълженията, произтичащи от Директивата за КПКЗ, и по-специално от нейния член 9, задължават компетентните национални органи при издаването на разрешително по смисъла на директивата (наричано по-нататък „екологично разрешително“) да вземат предвид определения с Директива 2001/81 национални тавани за емисии на серен диоксид и на азотни оксиди. Следователно не може да се твърди, че исканото тълкуване на тази директива няма никаква връзка с предмета на спора по главното производство.

51 От друга страна, запитващата юрисдикция си задава въпроса за обхвата на задълженията, възложени на държавите членки по силата на член 4 от Директива 2001/81, както и на останалите релевантни разпоредби от същата, и по-специално в случаите, в които съществува риск тези държави да не спазят определения с тази директива национални тавани за емисии на серен диоксид и азотни оксиди. Същевременно, тъй като преценката на взетите предвид от Raad van State в това отношение научно-технически данни не се споделя от всички страни в производството и тъй като съществуването на подобен риск не може да се изключи, не изглежда, най-малкото не по очевиден начин, поставените

в настоящия случай въпроси да са от хипотетично естество по отношение на съдебните решения, които посоченият национален съд следва да постанови по главните производства.

- 52 По-нататък, що се отнася до аргумента на Е.Оп, че поставените по настоящите дела въпроси се отнасят до тълкуване на правото на Съюза, произтичащо достатъчно ясно от добре установена практика на Съда, е уместно да се припомни, че член 267 ДФЕС дава възможност на националните юрисдикции повторно да поставят на Съда тълкувателни въпроси винаги когато сметат това за целесъобразно (вж. в този смисъл Решение от 27 март 1963 г. по дело *Da Costa* и др., 28/62-30/62, *Recueil*, стр. 59 и 76, Решение от 6 октомври 1982 г. по дело *Cilfit* и др., 283/81, *Recueil*, стр. 3415, точка 15, както и Решение от 12 октомври 2010 г. по дело *Rosenblatt*, C-45/09, *Сборник*, стр. I-9391, точка 31).
- 53 Следователно преюдициалните запитвания трябва да се считат за допустими.

По същество

Предварителни бележки

- 54 В отправените до Съда преюдициални запитвания, предвид периода, през който са настъпили фактите по главните производства, запитващата юрисдикция споменава както Директива 96/61, така и Директивата за КПКЗ.
- 55 Въпреки това, доколкото посочените в първия преюдициален въпрос разпоредби на член 9 от Директива 96/61 и от Директивата за КПКЗ имат идентично съдържание и трябва да се тълкуват по един и същи начин (вж. Решение от

17 септември 2002 г. по дело Concordia Bus Finland, C-513/99, Recueil, стр. I-7213, точка 91 и Решение от 24 ноември 2005 г. по дело ATI EAC e Viaggi di Maio и др., C-331/04, Recueil, стр. I-10109, точка 20), Съдът може да даде полезен отговор на посочените въпроси, като вземе предвид единствено консолидираната версия на тези разпоредби.

По първия въпрос

56 С първия си въпрос Raad van State по същество пита дали член 9, параграфи 1, 3 и 4 от Директивата за КПКЗ следва да се тълкува в смисъл, че при издаването на екологично разрешително за изграждането и експлоатацията на промишлена инсталация компетентните национални органи са длъжни да вземат предвид сред условията за издаване на това разрешително националните тавани за емисии на серен диоксид и на азотни оксиди, определени с Директива 2001/81.

57 В това отношение следва в самото начало да се констатира, както изтъкват и всички встъпили в настоящото производство държави членки, че нито един от посочените параграфи на член 9 от Директивата за КПКЗ не препраща изрично или имплицитно към тези тавани за емисии.

58 Параграф 1 от този член не споменава посочените национални тавани за емисии, когато задължава държавите членки да гарантират, че в екологичното разрешително са включени всички необходими мерки за спазване на предвидените в член 3 от Директивата за КПКЗ изисквания. Всъщност последната разпоредба се ограничава да предпише, от една страна, че съответната инсталация следва да се експлоатира по такъв начин, че да са приети всички необходими превантивни мерки, за да не се причинява значително замърсяване, в частност посредством прилагане на най-добрите налични техники, и от друга страна, че генерирането на отпадъци се избягва или ограничава, за да се намали тяхното въздействие върху околната среда, че енергията се използва ефективно и че се

предприемат необходимите мерките с цел да се предотвратят или ограничат последиците от аварии, както и да се избегнат всякакви рискове от замърсяване и да се приведе в задоволително състояние експлоатационната площадка след окончателното преустановяване на дейността.

59 От член 9, параграф 1 от Директивата за КПКЗ, във връзка с параграф 4 от този член, също не следва, че е налице препращане, тъй като с тази разпоредба компетентните национални органи се задължават да спазват, доколкото е приложимо с оглед на конкретния случай, и изискванията за издаване на разрешително по член 10 от тази директива.

60 Последната разпоредба всъщност предвижда по-специално, че с разрешителното се изискват допълнителни мерки, ако „стандартите за качество на околната среда“ изискват по-строги условия от тези, които могат да бъдат постигнати чрез използването на най-добрите налични техники.

61 От текста на член 2, точка 7 от Директивата за КПКЗ обаче е видно, че тези стандарти представляват норми, определящи „изисквания, които трябва да бъдат изпълнени в определен момент от определена околна среда или обособена част от нея“, и следователно тези норми са свързани с качествените характеристики на закриваните елементи.

62 Както обаче изтъква генералният адвокат в точка 63 от своето заключение, предвидените в Директива 2001/81 национални тавани за емисии нямат такива характеристики, доколкото те препращат към общото количество на замърсителите, които могат да бъдат изпуснати в атмосферата, а не отчитат конкретните изисквания за качествени характеристики — що се отнася до концентрацииите на замърсители, — които следва да бъдат изпълнени в определен момент от тази околна среда.

- 63 По същия начин, от член 9, параграф 3 от Директивата за КПКЗ не следва каквото и да е препращане към разглежданите тавани за емисии. Всъщност несъмнено по смисъла на тази разпоредба всяко екологично разрешително трябва да съдържа норми за допустими емисии на замърсяващи вещества, които е възможно да бъдат изпуснати от съответните инсталации, като сред тях фигурират по-специално серният диоксид и азотните оксиди.
- 64 Същевременно член 19, параграф 2 от Директивата за КПКЗ предвижда в това отношение, че при липса на норми за допустими емисии на Общността като минимални норми за допустими емисии за тези инсталации се прилагат нормите, определени „съгласно директивите, изброени в приложение II и в други законодателни актове на Общността“.
- 65 Налага се обаче да бъде констатирано, от една страна, че Директива 2001/81 не е сред изброените в посоченото приложение II. От друга страна, тъй като определя национални тавани за емисии на замърсители, изпускани в атмосферата от многообразни източници, при осъществяването на дейности, които не са точно конкретизирани, тази директива не би следвало да се счита и за „друг законодателен акт на Общността“, определящ норми на допустими емисии, доколкото последните представляват по смисъла на член 2 от Директивата за КПКЗ „масата, изразена посредством определени специфични параметри, концентрация и/или ниво на емисиите, която не може да бъде превишавана по време на един или повече периоди от време [...]“; [които] обикновено се прилагат към точката на изпускане на емисиите от инсталацията [...]“.
- 66 Накрая, в член 9, параграф 4 от Директивата за КПКЗ не изглежда да се препраща имплицитно към предвидените в Директива 2001/81 тавани за емисии. Действително, от една страна, първо изречение от тази разпоредба се ограничава да посочи, че нормите за допустими емисии следва да се основават на най-добрите налични техники, без да предписва използване на каквато и да е техника или конкретна технология, но при отчитане на техническите характеристики на съответната инсталация, нейното географско положение и условията на местната околна среда.

- 67 От друга страна, установеното в изречение второ от същата разпоредба задължение — да се гарантира, че условията на разрешителното съдържат разпоредби за намаляването до минимум на замърсяванията на далечни разстояния или трансгранични замърсявания и че като цяло обезпечават високо ниво на опазване на околната среда — следва да се тълкува единствено в контекста на системата, установена със самата Директива за КПКЗ, и по-специално във връзка с първо изречение от същия параграф, според което нормите на допустими емисии следва да се основават на най-добрите налични техники.
- 68 Освен това следва да се добави, че в Директивата за КПКЗ, приета на основание член 175, параграф 1 ЕО с оглед постигането на посочените в член 174 ЕО цели и принципи на политиката на Съюза в областта на околната среда, не се предвижда пълна хармонизация. В този контекст държавите членки си запазват възможността, по смисъла на член 9, параграфи 7 и 8 от тази директива, да предвидят в разрешителното други специфични условия, евентуално по-строги, както и да предвидят конкретни изисквания към определени категории инсталации чрез общи задължителни правила с уговорката, че са осигурени комплексен подход и равностойно високо ниво на опазване на околната среда като цяло.
- 69 След като се уточни горното, е уместно по-нататък да се констатира, че никоя от разпоредбите и на Директива 2001/81 не задължава компетентните национални органи да вземат предвид националните тавани за емисии на серен диоксид и на азотни оксиди като условие за съответното екологично разрешително при неговото издаване.
- 70 Напротив, законодателят на Съюза изрично предвижда в съображение 19 от Директива 2001/81, че тя трябва да се прилага „без да се засяга[т разпоредбите на Директивата за КПКЗ] [...] относно [...] норми[те] за допустими емисии и използването на най-добри налични техники“, като по този начин указва, че възложените на държавите членки с Директива 2001/81 задължения не биха могли да засягат пряко тези, произтичащи по-специално от член 9 от Директивата за КПКЗ.

71 Това тълкуване се потвърждава накрая и от различните цели и обща структура на всяка от въпросните две директиви.

72 Всъщност целта на Директивата за КПКЗ, както по същество е определена в нейния член 1, е комплексното предотвратяване и намаляване на замърсяването чрез въвеждането на мерки, предназначени да предотвратят или в случаите, когато това е практически неосъществимо, да намалят емисиите във въздуха, водите и земята с цел постигането на високо ниво на опазване на околната среда като цяло. Този комплексен подход фактически се изразява в адекватно координиране на процедурата и условията за разрешаване на промишлени инсталации със значителен потенциал за замърсяване (вж. в този смисъл по отношение на Директива 96/61 Решение от 22 януари 2009 г. по дело *Association nationale pour la protection des eaux et rivières et Association OABA*, C-473/07, Сборник, стр. I-319, точки 25 и 26).

73 За тази цел, както посочва Комисията в представеното на 21 декември 2007 г. Съобщение до Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите — Подобряване на политиката в областта на промишлените емисии (СОМ (2007) 843 окончателен), Директивата за КПКЗ определя основните принципи за разрешаване и контролиране на големите промишлени инсталации на основата на комплексен подход и прилагането на най-добрите налични техники, които са най-ефективните техники за постигане на висока степен на опазване на околната среда при отчитане на разходите и ползите.

74 От друга страна, Директива 2001/81 цели, както следва от нейните членове 1 и 2, да се намалят изпусканията от всякакви източници емисии на киселинни и еутрофични замърсители и озонови прекурсори, за да се подобри защитата на околната среда и човешкото здраве и за да може да се осъществи напредък към постигането на дългосрочните цели за непревишаване на критичните равнища и концентрации.

75 Освен това, както ясно следва от член 4 и от съображения 11 и 12 от Директива 2001/81, последната се основава на изцяло програмен подход, според който държавите членки разполагат с голяма свобода на действие, що се отнася до избора на политики и до мерките, които да се предприемат или се предвижда да бъдат предприети в рамките на националните програми относно всички източници на замърсители, за да може емисиите, по-специално на серен диоксид и на азотни оксиди, да се намалят прогресивно и по структуриран начин до равнища, които най-късно в края на 2010 г. да не надвишават посочените в приложение I към тази директива тавани за емисии. От това следва, че постигането на определените с директивата цели не би могло да оказва пряко въздействие върху процедурата за издаване на екологично разрешително.

76 Следователно предвид всички изложени по-горе съображения на първия поставен въпрос трябва да се отговори, че член 9, параграфи 1, 3 и 4 от Директивата за КПКЗ трябва да бъде тълкуван в смисъл, че при издаване на екологично разрешително за изграждането и експлоатацията на промишлена инсталация, такова като разглежданите в главното производство, държавите членки не са задължени сред условията за издаване на това разрешително да вземат предвид националните тавани за емисии на серен диоксид и азотни оксиди, определени с Директива 2001/81, като същевременно следва да спазват произтичащото от посочената Директива 2001/81 задължение да приемат или да планират, в рамките на национални програми, подходящи и последователни политики и мерки, годни в тяхната съвкупност да намалят емисиите, по-специално на посочените замърсители, до равнища, които най-късно в края на 2010 г. да не надвишават посочените в приложение I към тази директива тавани за емисии.

По втория и третия въпрос

77 С втория и третия си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи, от една страна, какви са задълженията за държавите членки по Директива 2001/81 в периода от 27 ноември 2002 г., когато изтича срокът за транспонирането ѝ, до 31 декември 2010 г. — датата, от която посочените държави са длъжни да спазват определените от нея

тавани за емисии. От друга страна, запитващата юрисдикция си задава въпроса дали с оглед на тези задължения компетентните национални органи биха могли да бъдат задължени да откажат или да ограничат издаването на екологично разрешително или да предвидят специфични мерки за компенсация при надхвърляне или при опасност от надхвърляне на националните тавани за емисии на серен диоксид и на азотни оксиди по Директива 2001/81.

По отношение на въздържането от предприемане на мерки, които са в състояние сериозно да застрашат постигането на предписан с определена директива резултат

78 В самото начало следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика в срока за транспониране на определена директива държавите членки — адресати на същата, следва да се въздържат от приемане на разпоредби, които могат да застрашат сериозно постигането на предписания от тази директива резултат (Решение от 18 декември 1997 г. по дело *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, Recueil, стр. I-7411, точка 45, Решение от 8 май 2003 г. по дело *ATRAL*, C-14/02, Recueil, стр. I-4431, точка 58, както и Решение от 23 април 2009 г. по дело *VTB-VAB и Galatea*, C-261/07 и C-299/07, Сборник, стр. I-2949, точка 38). Такова задължение за въздържане от определени действия, което е възложено на всички национални органи (вж. Решение от 4 юли 2006 г. по дело *Adeneler и др.*, C-212/04, Recueil, стр. I-6057, точка 122, както и цитираната съдебна практика), следва да се разбира в смисъл, че се отнася до предприемането на всякакви мерки от общ или специфичен характер, които са в състояние да причинят подобен ефект на застрашаване.

79 Това задължение за въздържане от определени действия се възлага на държавите членки при прилагане на член 4, параграф 3 ДЕС във връзка с член 288, параграф 3 ДФЕС и в преходния период, в който могат да продължат да прилагат националните си системи, макар и те да не са съобразени с разпоредбите на разглежданата директива (вж. Решение от 10 ноември 2005 г. по дело *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, C-316/04, Recueil, стр. I-9759, точка 42 и Решение от 14 септември 2006 г. по дело *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, C-138/05, Recueil, стр. I-8339, точка 42).

- 80 От това следва, че подобно задължение трябва да се спазва и в предвидения в член 4 от Директива 2001/81 преходен период, в който държавите членки имат право все още да не се придържат към годишните национални равнища на емисии по приложение I към тази директива. Задължение на националния съд е да провери дали се спазва това задължение с оглед на разпоредбите и мерките, чиято законосъобразност следва да прецени (вж. в този смисъл Решение по дело *Inter-Environnement Wallonie*, посочено по-горе, точка 46).
- 81 В това отношение обаче е важно да се отбележи, че такава проверка трябва по необходимост да се извърши въз основа на обща преценка, като се отчитат в тяхната съвкупност всички политики и мерки, предприети на съответната национална територия.
- 82 Всъщност с оглед на установената от Директива 2001/81 система, и по-специално на предвидения в нея програмен подход, припомнен в точка 75 от настоящото решение, държавите членки биха могли да застрашат сериозно постигането на предписания от тази директива резултат единствено ако приемат и прилагат пакет от политики и мерки, с които, в частност предвид техния конкретен ефект и продължителност във времето, се насърчава или се създава критично положение спрямо общото равнище на изпускания в атмосферата емисии от всички източници на замърсители, като тази ситуация може сериозно да застраши спазването, най-късно в края на 2010 г., на посочените в приложение I към разглежданата директива тавани за емисии (вж. по аналогия Решение по дело *Inter-Environnement Wallonie*, посочено по-горе, точки 47 и 49).
- 83 От това следва, че предприемането само на специфична мярка по отношение на един-единствен източник на серен диоксид и на азотни оксиди, изразяваща се в издаването на екологично разрешително за изграждането и експлоатацията на промишлена инсталация, не изглежда да е в състояние само по себе си да застраши сериозно постигането на предписания от Директива 2001/81 резултат, а именно да се ограничат емисиите на замърсители в атмосферата до общи годишни нива, които най-късно в края на 2010 г. да не надхвърлят посочените национални тавани. На още по-силно основание този извод важи, когато при обстоятелства като тези по главните производства въпросната инсталация следва да бъде пусната в експлоатация най-рано едва през 2012 г.

Относно възложените на държавите членки задължения за действие през преходния период от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г.

- ⁸⁴ По отношение на отговора на въпроса дали и евентуално какви задължения за действие са възложени на държавите членки в преходния период от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г., следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика задължението на държавите членки да предприемат всички необходими мерки за постигането на предписания от една директива резултат е правнообвързващо задължение, наложено от член 288, параграф 3 ДФЕС и от самата директива (Решение от 26 февруари 1986 г. по дело Marshall, 152/84, Recueil, стр. 723, точка 48, Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Kraaijeveld и др., C-72/95, Recueil, стр. I-5403, точка 55 и Решение по дело Inter-Environnement Wallonie, посочено по-горе, точка 40).
- ⁸⁵ От това задължение следва, че държавите членки са длъжни да предприемат необходимите мерки в срока за транспониране, за да гарантират, че след изтичането му ще бъде постигнат предписаният от директивата резултат (Решение по дело Inter-Environnement Wallonie, посочено по-горе, точка 44). Същото важи и за преходния период, предвиден в член 4 от Директива 2001/81.
- ⁸⁶ В това отношение е важно да се отбележи, че самата Директива 2001/81 възлага на държавите членки определени задължения за действие през този период, що се отнася по-специално до съставянето на стратегии за обща намеса с цел най-късно в края на 2010 г. годишните емисии на съответните замърсители да се намалят прогресивно до равнища, които не надхвърлят определените с приложение I към тази директива тавани.
- ⁸⁷ По-точно, по смисъла на член 6 и член 8, параграф 2 от Директива 2001/81 най-късно до 1 октомври 2002 г. държавите членки трябва да изготвят програми за прогресивно намаляване на разглежданите емисии, след което при необходимост най-късно до 1 октомври 2006 г. да актуализират и преразгледат тези програми, които са длъжни да предоставят на разположение на обществеността и на засегнатите организации по ясен, разбираем и леснодостъпен начин, както и да ги докладват на Комисията в предвидените срокове. Член 7, параграфи 1 и 2,

както и член 8, параграф 1 от Директива 2001/81 задължават държавите членки да изготвят и ежегодно да актуализират националните инвентаризации на посочените емисии и на националните предвиждания за емисии за 2010 г. Окончателните инвентаризации на емисиите за предпоследната година и прогнозиите инвентаризации на емисиите за предходната година, както и националните предвиждания за емисии за 2010 г. трябва ежегодно да се докладват най-късно до 31 декември на Комисията и на Европейската агенция за околна среда (вж. в този смисъл Решение от 18 декември 2008 г. по дело Комисия/Люксембург, C-273/08, Сборник, точки 2 и 11).

⁸⁸ По отношение на конкретното съдържание на тези национални програми следва обаче да се отбележи, че както се припомня в точка 75 от настоящото решение, предоставената с Директива 2001/81 голяма свобода на действие на държавите членки не допуска последните да бъдат ограничавани при изготвянето на тези програми, като по този начин бъдат задължавани поради причини, несвързани с оценки от стратегическо естество, да предприемат или да се въздържат от предприемането на специфични мерки или инициативи, които отчитат по общ начин фактическите обстоятелства и различните налични публични и частни интереси.

⁸⁹ Евентуалното възлагане на определени задължения в посочения смисъл би противоречало на волята на законодателя на Съюза, който цели по-специално да позволи на държавите членки да осигурят определен баланс между различните интереси на засегнатите лица. По-нататък, това би довело до създаване на прекомерни ограничения за тези държави и би било по тази причина в противоречие с принципа на пропорционалност, прогласен в член 5 ДЕС и изрично припомнен в съображение 13 от Директива 2001/81, който изисква установените с разпоредба на правото на Съюза мерки да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (вж. Решение от 6 декември 2005 г. по дело ABNA и др., C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, Recueil, стр. I-10423, точка 68 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 8 юни 2010 г. по дело Vodafone и др., C-58/08, Сборник, стр. I-4999, точка 51).

⁹⁰ При тези условия следователно в преходния период от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г. член 288 параграф 3 ДФЕС, а и самата Директива 2001/81 не задължават държавите членки нито да откажат, нито да ограничат издаването на екологични разрешителни като разглежданите по главните производства, нито да предприемат специфични мерки за компенсация за всяко издадено разрешително от този вид, и то дори в случай че са надхвърлени или има опасност да бъдат надхвърлени националните тавани за емисии на серен диоксид и на азотни оксиди.

⁹¹ Предвид всички гореизложени съображения, на втория и третия въпрос следва да се отговори, че през преходния период от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г., предвиден в член 4 от Директива 2001/81:

— член 4, параграф 3 ДЕС и член 288, параграф 3 ДФЕС, както и Директива 2001/81 задължават държавите членки да се въздържат да предприемат мерки, които са в състояние сериозно да застрашат постигането на предписания с тази директива резултат,

— предприемането от държавите членки на специфична мярка по отношение на един-единствен източник на серен диоксид и на азотни оксиди не изглежда да е в състояние сама по себе си да застраши сериозно постигането на предписания от Директива 2001/81 резултат. Задължение на националния съд е да провери дали е такъв случаят с всяко едно от решенията за издаване на екологично разрешително за изграждането и експлоатацията на промишлена инсталация, такова като разглежданите в главните производства,

— член 288, параграф 3 ДФЕС и член 6, член 7, параграфи 1 и 2, както и член 8, параграфи 1 и 2 от Директива 2001/81 задължават държавите членки, от една страна, да изготвят програми за прогресивно намаляване на националните емисии на серен диоксид и на азотни оксиди, след което при необходимост да актуализират и преразгледат тези програми, които държавите членки са длъжни да предоставят на разположение на обществеността и

на засегнатите организации по ясен, разбираем и лесно достъпен начин, а също и да ги докладват на Комисията в предвидените срокове, а от друга страна — да изготвят и ежегодно да актуализират националните инвентаризации на посочените емисии, както и на националните предвиждания за емисии за 2010 г., които трябва ежегодно да докладват в предписаните срокове на Комисията и на Европейската агенция за околна среда,

- член 288, параграф 3 ДФЕС и самата Директива 2001/81 не задължават държавите членки нито да откажат, нито да ограничат издаването на екологично разрешително за изграждането и експлоатацията на промишлена инсталация, такова като разглежданите по главните производства, нито да предприемат специфични мерки за компенсация за всяко издадено разрешително от този вид, и то дори в случай че са надхвърлени или има опасност да бъдат надхвърлени националните тавани за емисии на серен диоксид и на азотни оксиди.

По четвъртия, петия и шестия въпрос

⁹² С четвъртия, петия и шестия си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали и евентуално в каква степен частноправен субект може да се позовава пряко пред националните юрисдикции на наложените с членове 4 и 6 от Директива 2001/81 задължения.

⁹³ В това отношение следва да се припомни в самото начало, че по силата на постоянната съдебна практика във всички случаи, когато с оглед на тяхното съдържание разпоредбите на една директива изглеждат безусловни и достатъчно точни, частноправните субекти имат основание да се позоват на тях срещу държавата членка, ако тя се въздържа да транспонира в предвидения срок директивата в националното право или ако транспонирането е неправилно (вж. по-специално Решение от 19 ноември 1991 г. по дело Francovich и др., C-6/90 и C-9/90, Recueil,

стр. I-5357, точка 11, Решение от 11 юли 2002 г. по дело Marks & Spencer, C-62/00, Recueil, стр. I-6325, точка 25, както и Решение от 5 октомври 2004 г. по дело Pfeiffer и др., C-397/01-C-403/01, Recueil, стр. I-8835, точка 103).

⁹⁴ Действително, както Съдът многократно припомня, би било несъвместимо със задължителния характер, който се признава на директивата с член 288, параграф 3 ДФЕС, да се изключи по принцип възможността за заинтересованите лица да се позовават на задължението, което тя налага. Това съображение важи особено за директива, чиято цел е да се овладее, както и да се намали замърсяването на атмосферата и която цели при това положение опазване на общественото здраве (вж. Решение от 25 юли 2008 г., Janesek, C-237/07, Сборник, стр. I-6221, точка 37).

⁹⁵ По този повод следва да се припомни, че една разпоредба на правото на Съюза е безусловна, когато създава задължение, което не е съпроводено от никакво условие, и не зависи в изпълнението или действието си от приемането на никакъв акт било на институциите на Съюза, било на държавите членки (вж. поспециално Решение от 3 април 1968 г. по дело Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 28/67, Recueil, стр. 211 и Решение от 23 февруари 1994 г. по дело Comitato di coordinamento per la difesa della cava и др., C-236/92, Recueil, стр. I-483, точка 9).

⁹⁶ Що се отнася до член 4 от Директива 2001/81 обаче, следва да се констатира, че тази разпоредба не отговаря на посочените по-горе характеристики.

⁹⁷ Всъщност, разглеждана в нейния контекст, тази разпоредба има изцяло програмнен характер, тъй като се ограничава да посочи конкретна цел, която следва да се постигне, като оставя на държавите членки голяма свобода на действие по отношение на използваните за постигането на тази цел средства.

- 98 Следователно, доколкото тази разпоредба не предвижда безусловно и достатъчно точно каквито и да са задължения, които налагат предприемането на определени политики или специфични и конкретни мерки, позволяващи постигането на определения резултат, частноправните субекти не биха могли да се позовават пряко на посочения член 4 от Директива 2001/81 пред национален съд, за да претендират, преди 31 декември 2010 г., че компетентните органи следва да откажат или да ограничат приемането на решение за издаване на екологично разрешително, такова като разглежданите по главните производства, или че тези органи следва да предприемат специфични мерки за компенсация след издаването на такова разрешително.
- 99 За сметка на това член 6 от Директива 2001/81 представлява безусловна и достатъчно точна разпоредба, тъй като по недвусмислен начин задължава държавите членки, на първо място, съгласно параграфи 1—3, да изготвят национални програми за прогресивно намаляване на националните емисии, по-специално на серен диоксид и на азотни оксиди, с цел най-късно до края на 2010 г. да спазят най-малко указанията в приложение I към посочената директива национални тавани за емисии и от друга страна, по смисъла на нейния параграф 4 да предоставят тези програми на разположение на обществеността и на засегнатите организации, като например екологичните организации, по ясен, разбираем и леснодостъпен начин.
- 100 От това следва, че пряко засегнатите физически и юридически лица трябва да могат да изискват от компетентните органи, в зависимост от конкретния случай и като сезират националните юрисдикции, да спазват и да прилагат такива разпоредби от правото на Съюза.
- 101 По отношение на съдържанието на програмите, които следва да се изготвят, макар да е вярно, както следва от точка 88 от настоящото решение, че държавите членки разполагат с голяма свобода на действие относно избора на подлежащите на предприемане специфични инициативи, също така е вярно и че държавите членки не са задължени да предприемат политики и мерки, за да не надхвърлят съответните тавани за емисии преди края на 2010 г.

102 Въпреки това от член 6 от Директива 2001/81, както и от структурата на тази директива, която има за цел прогресивното намаляване на националните емисии на изрично посочените замърсители, следва, че в преходния период от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г. държавите членки имат за задача да предприемат или да планират подходящи и последователни политики и мерки, годни в тяхната съвкупност да намалят емисиите на тези замърсители, така че да се спазят предвидените в приложение I към посочената директива национални тавани за емисии.

103 От тази гледна точка следва да се отбележи, че макар държавите членки да разполагат с право на преценка, то с оглед на неговото упражняване член 6 от Директива 2001/81 поставя предели, които могат да бъдат изтъкнати пред националните юрисдикции, когато става въпрос за това доколко мерките, предприети или планирани в рамките на съответните национални програми, отговарят на посочената цел най-късно в края на 2010 г. да ограничат емисиите на визираните замърсители до равнища, които не надхвърлят таваните, определени за всяка държава членка (вж. в този смисъл Решение по дело *Janesek*, посочено по-горе, точка 46).

104 Предвид гореизложените съображения, на четвъртия, петия и шестия въпрос следва да се отговори, че:

— разпоредбата на член 4 от Директива 2001/81 не е безусловна и достатъчно точна, за да позволи на частноправни субекти да се позовават на нея пред националните юрисдикции преди 31 декември 2010 г.,

— член 6 от Директива 2001/81 предоставя определени права на пряко засегнатите частноправни субекти, на които последните могат да се позовават пред националните юрисдикции, за да претендират, че в преходния период от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г. държавите членки предприемат или планират, в рамките на национални програми, подходящи и последователни политики и мерки, годни в тяхната съвкупност да намалят емисиите на посочените замърсители, така че най-късно в края на 2010 г. да се спазят предвидените в приложение I към посочената директива национални

тавани за емисии, и да предоставят изготвените за тази цел програми на разположение на обществеността и на засегнатите организации по ясен, разбираем и леснодостъпен начин.

По съдебните разноси

- ¹⁰⁵ 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 разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Член 9, параграфи 1, 3 и 4 от Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, в първоначалната ѝ редакция, както и в кодифицираната ѝ версия с Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, следва да се тълкува в смисъл, че при издаване на екологично разрешително за изграждането и експлоатацията на промишлена инсталация, такова като разглежданите в главното производство, държавите членки не са задължени сред условията за издаване на това разрешително да вземат предвид националните тавани за емисии на серен диоксид и азотни оксиди, определени с Директива 2001/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 година относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители, като същевременно следва да спазват произтичащото от посочената Директива 2001/81 задължение да предприемат или да планират, в рамките на национални програми, подходящи и последователни политики

и мерки, годни в тяхната съвкупност да намалят емисиите, по-специално на посочените замърсители, до равнища, които най-късно в края на 2010 г. да не надвишават посочените в приложение I към тази директива тавани за емисии.

2) През преходния период от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г., предвиден в член 4 от Директива 2001/81:

- член 4, параграф 3 ДЕС и член 288, параграф 3 ДФЕС, както и Директива 2001/81 задължават държавите членки да се въздържат да предприемат мерки, които са в състояние сериозно да застрашат постигането на предписания с тази директива резултат,
- предприемането от държавите членки на специфична мярка по отношение на един-единствен източник на серен диоксид и на азотни оксиди не изглежда да е в състояние сама по себе си да застраши сериозно постигането на предписания от Директива 2001/81 резултат. Задължение на националния съд е да провери дали е такъв случаят с всяко едно от решенията за издаване на екологично разрешително за изграждането и експлоатацията на промишлена инсталация, такова като разглежданите в главните производства,
- член 288, параграф 3 ДФЕС и член 6, член 7, параграфи 1 и 2, както и член 8, параграфи 1 и 2 от Директива 2001/81 задължават държавите членки, от една страна, да изготвят програми за прогресивно намаляване на националните емисии на серен диоксид и на азотни оксиди, след което при необходимост да актуализират и преразгледат тези програми, които държавите членки са длъжни да предоставят на разположение на обществеността и на засегнатите организации по ясен, разбираем и леснодостъпен начин, а също и да ги докладват на Европейската комисия в предвидените срокове, а от друга страна — да изготвят и ежегодно да актуализират националните инвентаризации на посочените емисии, както и на националните пред-

виждания за емисии за 2010 г., които трябва ежегодно да докладват в предписаните срокове на Европейската комисия и на Европейската агенция за околна среда,

- член 288, параграф 3 ДФЕС и самата Директива 2001/81 не задължават държавите членки нито да откажат, нито да ограничат издаването на екологично разрешително за изграждането и експлоатацията на промишлена инсталация, такова като разглежданите по главните производства, нито да предприемат специфични мерки за компенсация за всяко издадено разрешително от този вид, и то дори в случай че са надхвърлени или има опасност да бъдат надхвърлени националните тавани за емисии на серен диоксид и на азотни оксиди.

- 3) Разпоредбата на член 4 от Директива 2001/81 не е безусловна и достатъчно точна, за да позволи на частноправни субекти да се позовават на нея пред националните юрисдикции преди 31 декември 2010 г.

Член 6 от Директива 2001/81 предоставя определени права на пряко засегнатите частноправни субекти, на които последните могат да се позовават пред националните юрисдикции, за да претендират, че в преходния период от 27 ноември 2002 г. до 31 декември 2010 г. държавите членки предприемат или планират, в рамките на национални програми, подходящи и последователни политики и мерки, годни в тяхната съвкупност да намалят емисиите на посочените замърсители, така че най-късно в края на 2010 г. да се спазят предвидените в приложение I към посочената директива национални тавани за емисии, и да предоставят изготвените за тази цел програми на разположение на обществеността и на засегнатите организации по ясен, разбираем и леснодостъпен начин.