



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. КОКОТТ
представено на 8 декември 2011 година¹

Дело C-41/11

Inter-Environnement Wallonie ASBL
и
Terre wallonne ASBL
срещу
Région wallonne

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Белгия))

„Опазване на околната среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Директива 91/676/ЕИО — Опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници — Програми за действие за определените уязвими зони — Отмяна на национален нормативен акт, приет в нарушение на Директива 2001/42/ЕО — Възможност за кратък период да се запазят правните последици на този акт“

I – Въведение

1. Допуска ли правото на Съюза да се остави в сила програма за действие в областта на околната среда, която е приета в нарушение на установените с директива процесуални правила, до заместването ѝ с нов акт, когато с тази програма на практика се транспонира друга директива? Това е по същество въпросът, по който трябва да се произнесе Съдът в настоящото преюдициално производство.
2. Конкретният въпрос на белгийския Conseil d'État се отнася до последиците от установено нарушение на Директивата относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда² (наричана по-нататък „Директивата за СЕО“, където „СЕО“ означава „стратегическа екологична оценка“).
3. Спорът в главното производство се води между две белгийски неправителствени организации — Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, от една страна, и Région wallonne (Валонският регион), от друга, във връзка със законосъобразността на програмата за действие, която регионът е приел, за да транспонира Директивата за нитратите³.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година (ОВ L 197, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

3 — Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81), в редакцията ѝ съгласно Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на разпоредбите относно комитетите, които подпомагат Комисията при упражняването на изпълнителните ѝ правомощия, определени в актовете, които подлежат на процедурата, посочена в член 251 от Договора за Европейската общност (ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213).

4. Директивата за нитратите и програмите за действие, които следва да бъдат приети въз основа на нейните разпоредби, уреждат наторяването на земеделските площи. Земеделските производители наторяват обработваните от тях площи не само за да подпомогнат растежа на културите си, но и за да отстранят отпадъците от животновъдството. Ако дадено стопанство произвежда повече отпадъци, отколкото културите могат да поемат, се стига до прекомерно наторяване, което като правило води до замърсяване на водите⁴.

5. В първото преюдициално производство във връзка с този случай Съдът постанови, че подобни програми за действие подлежат на екологична оценка съгласно Директивата за СЕО⁵.

6. Conseil d'État установява, че спорната в случая програма за действие на Валонския регион е приета без такава оценка, и сега трябва да реши дали да я отмени. Видно от акта за преюдициално запитване, обичайната санкция за нарушение на Директивата за СЕО би била отмяна с обратна сила на програмата за действие. Като неизбежна последица от това обаче ще се окаже, че Валония не е транспонирали изцяло Директивата за нитратите. Практически биха могли да отпаднат ограниченията за разпръскването на торове, а евентуално и правата на земеделските производители във връзка с наторяването.

7. Действието на отмяната ще е краткотрайно, тъй като междувременно Валония приема нова програма за действие⁶ и както Белгия, така и Комисията твърдят, че при приемането ѝ Директивата за СЕО е била спазена. Ето защо трябва да се изясни дали старата програма за действие на Валонския регион следва да се отмени с обратна сила за периода от 15 февруари 2007 г. до 6 май 2011 г., датата на влизането в сила на новата програма.

II – Преюдициалното запитване

8. Conseil d'État иска да установи, при положение че:

- е сезиран с жалба за отмяна на постановлението на валонското правителство от 15 февруари 2007 г. за изменение на книга II, „Кодекс за водите“, от Кодекса за околната среда, що се отнася до устойчивото управление на азота в селското стопанство,
- установява, че това постановление е прието, без да се спази процедурата, предвидена в Директивата за СЕО, поради което то е в противоречие с правото на Европейския съюз и трябва да се отмени,
- но едновременно с това установява, че обжалваното постановление представлява подходяща мярка за изпълнение на Директивата за нитратите,
- може ли да отложи във времето последиците от отмяната по съдебен ред за кратък период, необходим за заместването на обжалвания акт с нов акт, за да запази до известна степен конкретната мярка за изпълнение на правото на Съюза в областта на околната среда, без да се наруши приемствеността?

4 — Относно изискванията по Директивата за нитратите вж. Решение от 8 март 2001 г. по дело Комисия/Люксембург (C-266/00, Recueil, стр. I-2073), Решение от 2 октомври 2003 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-322/00, Recueil, стр. I-11267), Решение от 22 септември 2005 г. по дело Комисия/Белгия (C-221/03, Recueil, стр. I-8307) и Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Люксембург (C-526/08, Сборник, стр. I-6151).

5 — Решение от 17 юни 2010 г. по дело Terre wallonne (C-105/09 и C-110/09, Сборник, стр. I-5611).

6 — Arrêté du Gouvernement wallon du 31 mars 2011 modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (Moniteur Belge, 26 април 2011 г., стр. 25217).

9. Писмени становища представят Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre wallonne ASBL, Кралство Белгия, Френската република и Европейската комисия. В съдебното заседание от 8 ноември 2011 г. се явяват всички участници в производството с изключение на Terre wallonne.

III – Правна уредба

10. Целите на Директивата за СЕО произтичат по-специално от разпоредбата на член 1:

„Целта на настоящата директива е да предостави високо равнище на защита на околната среда и да допринесе за интегрирането на екологичните съображения в подготовката и приемането на планове и програми, с оглед съдействие за устойчиво развитие чрез осигуряване, че в съответствие с настоящата директива се извършва екологична оценка на определени планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда“.

11. В това отношение в съображения 4 и 5 от Директивата за СЕО се посочва:

„(4) Екологичната оценка е важен инструмент за интегрирането на екологичните съображения в подготовката и приемането на някои планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда в държавите членки, тъй като [гарантира, че] такива последици от изпълнението на плановете и програмите [ще] се вземат предвид в хода на подготовката и преди приемането им.

(5) Приемането на процедури за екологична оценка на равнище планиране и програмиране следва да облагодетелства [предприятията], като предоставя по-последователна рамка, в която да се действа чрез включването на съответната екологична информация при вземането на решения. Включването на по-широка група фактори при вземането на решения следва да допринесе за по-устойчиви и ефективни решения“.

IV – Правен анализ

A – По допустимостта на преюдициалното запитване

12. Комисията поддържа, че след приемането на новата валонска програма за действие вече не е необходимо да се отговаря на преюдициалното запитване. Тъй като Съдът не отговаря на хипотетични въпроси⁷, запитването било недопустимо.

13. На въпрос на Съда обаче Conseil d'État заявява, че е крайно необходимо да получи отговор, за да може да постанови решение по висящия пред него спор. Новата програма за действие не действа с обратна сила. Поради това Conseil d'État трябва да прецени дали да отмени старата програма за действие за периода от приемането ѝ до отмяната ѝ с влизането в сила на новата програма.

7 — Вж. напр. Решение от 15 септември 2011 г. по дело Gueye (C-483/09 и C-1/10, Сборник, стр. I-8263, точка 40).

14. Тази особеност на спора различава настоящото дело от дело Fluxys. Въпросът по това дело се е отнасял до съвместимостта на определена национална правна уредба с правото на Съюза⁸. Съдът обаче само констатира, че не следва да отговаря на запитването, тъй като белгийският конституционен съд [Cour constitutionnelle] е отменил спорната правна уредба с *обратна сила*⁹, поради което тази уредба вече не може да бъде приложена в главното производство. За разлика от това в настоящия случай Conseil d'État тепърва трябва да прецени дали да отмени старата програма за действие с обратна сила.

15. Следователно на преюдициалното запитване трябва да се отговори.

Б – По въпроса на Conseil d'État

16. Conseil d'État иска да установи дали до заместването ѝ с нов нормативен акт може да остане в сила валонската програма за действие, която е приета в нарушение на Директивата за СЕО, но пък транспонира Директивата за нитратите.

1. Относно Решение по дело Winner Wetten

17. Conseil d'État и участниците в производството черпят голяма част от съображенията си по въпроса от Решение по дело Winner Wetten¹⁰. В това дело се е разглеждал въпросът дали националните съдилища могат временно да оставят в сила национална правна уредба в областта на хазартните игри, която е несъвместима с основните свободи.

18. Предимството на правото на Съюза по правило влече неприложимост на националните разпоредби, които му противоречат¹¹. Съгласно принципа на ефективната правна защита частноправните субекти могат да се позовават на това предимство пред съда¹².

19. Единствено по изключение, въз основа на общия принцип на правната сигурност, присъщ на правния ред на Съюза, Съдът може да ограничи възможността всяко заинтересовано лице да се позовава на разтълкувана от него разпоредба, за да постави под въпрос добросъвестно установени правоотношения. Такова ограничение може да се допусне единствено в решението по исканото тълкуване¹³.

20. В производството по дело Winner Wetten представилите становища държави членки по същество поддържат, че признаването на съществуването на принцип, който да позволи при изключителни обстоятелства да се остави в сила национална правна норма, за която е прието, че противоречи на пряко приложима норма на правото на Съюза, се обосновава по аналогия с оглед на практиката на Съда, основаваща се на член 264, втора алинея ДФЕС, за временно запазване на правните последици на актове на правото на Съюза, чиято отмяна Съдът е постановил по силата на член 263 ДФЕС или чиято невалидност е установил по силата на член 267 ДФЕС¹⁴.

8 — По този въпрос вж. заключението на генералния адвокат Trstenjak от 28 септември 2010 г. по дело Fluxys (C-241/09, Сборник, стр. I-12773).

9 — Решение от 9 декември 2010 г. по дело Fluxys (C-241/09, Сборник, стр. I-12773, точка 32 и сл.).

10 — Решение от 8 септември 2010 г. по дело Winner Wetten (C-409/06, Сборник, стр. I-8015, точки 53—69).

11 — Решение по дело Winner Wetten (посочено в бележка под линия 10, точки 53—57).

12 — Решение по дело Winner Wetten (посочено в бележка под линия 10, точка 58).

13 — Решение от 6 март 2007 г. по дело Meilicke и др. (C-292/04, Сборник, стр. I-1835, точки 35 и 36, както и цитираната съдебна практика).

14 — Решение по дело Winner Wetten (посочено в бележка под линия 10, точка 63).

21. По дело Winner Wetten обаче Съдът не се произнася по въпроса дали последиците от предимството на правото на Съюза може да се отложат поради наличието на други интереси от по-висш порядък, тъй като в този случай не са били налице императивни съображения, които да оправдават това. Съдът обаче подчертава, че при всички случаи само той може да определя условията за подобно отлагане¹⁵.

22. Въз основа на тези съображения от Решение по дело Winner Wetten Белгия, Франция и Комисията понастоящем поддържат, че след претегляне на съответните интереси старата програма за действие би могла временно да бъде оставена в сила.

23. Отговорът на поставения от Conseil d'État въпрос обаче не е в Решение по дело Winner Wetten, нито в другите сходни дела¹⁶. Когато националната правна уредба е несъвместима с някоя от основните свободи или пък с която и да е друга норма на правото на Съюза, при всяко ново прилагане на тази уредба ще се стига до нарушение на правото на Съюза. По принцип тя не следва да се прилага, тъй като в противен случай ще бъде застрашено (еднаквото) действие на правото на Съюза.

24. Обратно, липсата на изискваната екологична оценка съставлява еднократно нарушение на правото на Съюза, което обаче няма (непременно) да се задълбочи при прилагането на плана или програмата. Възможно е след извършването на оценката да бъде приета съвсем същата мярка.

25. Следователно, противно на становището на отделните участници в производството, в случая не е необходимо едната директива да получи предимство спрямо другата или пък да се избира между нарушението на едната или другата директива. Директивата за СЕО вече е нарушена. Възможно е само да се ограничат последиците от това нарушение. Ако обаче поради нарушението на Директивата за СЕО бъде отменена старата валонска програма за действие, транспонираща Директивата за нитратите, към нарушението на Директивата за СЕО ще се добави и нарушение на още една директива.

26. Следователно Решение по дело Winner Wetten и предимството на правото на Съюза не са подходяща отправна точка за отговор на въпроса на Conseil d'État.

2. Относно принципите на ефективност и равностойност

27. Всъщност отговорът следва да се търси в принципите на ефективност и равностойност.

28. Принципът за предимството на правото на Съюза урежда последиците от нормативни колизии чрез забраната за прилагане на националната норма¹⁷.

29. За сметка на това правото на Съюза не урежда конкретно въпроса как следва да се третира правната уредба, която е приета без изискваната от Директивата за СЕО екологична оценка, но от материалноправна гледна точка не е в противоречие с нито една от нормите на правото на Съюза.

30. В частност нито Директивата за СЕО, нито Директивата за нитратите уреждат последиците от нарушенията на процесуалните правила за приемането на програмите за действие.

15 — Решение по дело Winner Wetten (посочено в бележка под линия 10, точка 67).

16 — Решение по дело Meilicke и др. (посочено в бележка под линия 13, точка 36 и цитираната съдебна практика).

17 — Решение от 15 юли 1964 г. по дело Costa (6/64, Recueil, стр. 1141, 1253, вж. стр. 1269 и сл.), Решение от 9 март 1978 г. по дело Simmenthal (106/77, Recueil, стр. 629, точки 21–24), Решение от 19 юни 1990 г. по дело Factortame и др. (C-213/89, Recueil, стр. I-2433, точки 19–21) и Решение от 22 юни 2010 г. по дело Melki и Abdeli (C-188/10 и C-189/10, Сборник, стр. I-5667, точка 44).

31. За случаите, в които се прилага Директивата за ОВОС¹⁸, Съдът обаче е приел, че съгласно предвидения в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялното сътрудничество държавите членки са длъжни да отстранят незаконосъобразните последици от всяко нарушение на правото на Съюза¹⁹. Този извод трябва да важи и за Директивата за СЕО.

32. При липсата на правна уредба на Съюза в тази област във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които частноправните субекти черпят от правото на Съюза. Правилата не трябва да са по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност) и трябва да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)²⁰.

33. Принципът на равностойност в случая няма да бъде нарушен, тъй като Conseil d'État посочва, че и при чисто вътрешни положения е овластен временно да запази последиците на разпоредбите, които е отменил²¹.

34. Би могло обаче временното оставяне в сила на валонската програма за действие да е в противоречие с принципа на ефективност. Всеки случай, в който се поставя въпросът дали съответната национална процесуална разпоредба прави прилагането на правото на Съюза невъзможно или прекомерно трудно, трябва да бъде анализиран, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство пред различните национални органи и за развитието и особеностите на това производство²². Това е индивидуална преценка, която се прави с оглед на целия фактически и правен контекст по конкретното дело и не може автоматично да бъде отнесена към други случаи освен този, във връзка с който е направена²³.

35. В конкретния случай е изключена хипотезата на невъзможност за прилагане на правото на Съюза: дори ако старата програма за действие бъде временно оставена в сила, правото на екологична оценка с участието на обществеността ще бъде реализирано с приемането на нова програма при спазване на Директивата за СЕО.

36. Остава обаче да се провери дали временното оставяне в сила на старата програма за действие няма прекомерно да затрудни упражняването на правото на екологична оценка.

37. Правото на екологична оценка не е само процесуална формалност, напротив — съгласно член 1 и съображения 4 и 5 от Директивата за СЕО то гарантира, че последиците от изпълнението на плановете и програмите, които може да имат съществени последици върху околната среда, ще се вземат предвид в хода на подготовката и преди приемането им. Включването на по-широка група фактори при вземането на решения по правило ще допринесе за по-устойчиви и ефективни решения.

18 — 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).

19 — Решение от 7 януари 2004 г. по дело Wells (C-201/02, Recueil, стр. I-723, точка 64).

20 — Решение от 4 юли 2006 г. по дело Adeneler и др. (C-212/04, Recueil, стр. I-6057, точка 95), Решение от 12 септември 2006 г. по дело Emap и Sevinger (C-300/04, Recueil, стр. I-8055, точка 67) и Решение от 12 май 2011 г. по дело Trianel Kohlekraftwerk Lünen (C-115/09, Сборник, стр. I-3673, точка 43).

21 — Conseil d'État посочва член 14b от Lois coordonnées sur le Conseil d'État.

22 — Решение от 14 декември 1995 г. по дело Peterbroeck (C-312/93, Recueil, стр. I-4599, точка 14), Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet (C-432/05, Сборник, стр. I-2271, точка 54) и Решение от 8 юли 2010 г. по дело Bulicke (C-246/09, Сборник, стр. I-7003, точка 35).

23 — Решение от 21 ноември 2002 г. по дело Cofidis (C-473/00, Recueil, стр. I-10875, точка 37).

38. Ето защо не може да се презумира, че и след надлежно извършване на екологична оценка мярката ще бъде приета със същото съдържание. Напротив, следва да се допусне, че приетата след такава оценка мярка ще бъде по-благоприятна за опазването на околната среда, отколкото мярката, взета без оценка. По-конкретно би трябвало тя да има по-малко неблагоприятни последици за околната среда.

39. Както отбелязва Комисията, подобна ситуация може да възникне именно при приемането на програми за действие съгласно Директивата за нитратите, тъй като държавите членки разполагат със свобода на преценка при определянето на обхвата на мерките, които следва да вземат. При упражняването на тази свобода в пълен обем решаващо значение биха могли да имат резултатите от екологичната оценка.

40. Презумпцията, че взетата след екологична оценка мярка би била по-благоприятна, на пръв поглед сочи, че по-нататъшното действие на приетата без оценка мярка трябва да бъде спряно поне докато не бъде извършена екологичната оценка. В този смисъл Съдът е постановил, че например *отнемането* на вече издадено разрешение или *спирането на действието* му с цел извършване на (липсващата) оценка на въздействието на съответния проект върху околната среда по смисъла на Директивата за ОВОС е подходяща мярка за отстраняване на нарушението на тази директива²⁴.

41. Подобно на други съображения относно Директивата за ОВОС²⁵, и този извод може да бъде отнесен към плановете и програмите, които са предпоставка за изпълнението на проекти с възможни неблагоприятни последици за околната среда. Както при разрешенията за проекти, така и при плановете и програмите спирането на действието или отменянето им ще предотврати изпълнението на съответните проекти. Така те няма да окажат неблагоприятно въздействие върху околната среда.

42. За разлика от разрешенията за проекти обаче плановете и програмите са част от определена нормативна система или заменят стари нормативни актове. Когато подобни мерки бъдат отменени или действието им бъде спряно, на тяхно място започва да действа или общата, или предходната правна уредба. Тя може да има още по-тежки последици за околната среда²⁶, отколкото приетата в нарушение на процесуалните правила мярка. Когато има опасност от подобни последици, би било в противоречие с целите на Директивата за СЕО да се отменя спорната мярка или да се спира действието ѝ.

43. Следователно, когато се произнасят относно плановете и програми, приети без изискваната екологична оценка, съдилищата трябва да проверят каква правна уредба ще започне да действа на тяхно място при евентуална отмяна или спиране на действието им. Когато тази правна уредба е по-неблагоприятна за околната среда от спорната мярка, съдът може, без да наруши принципа на ефективност, временно да остави в сила действащата мярка до заместването ѝ с нова мярка, приета след извършване на екологична оценка.

24 — Решение по дело Wells (посочено в бележка под линия 19, точка 65).

25 — Вж. например Решение от 22 септември 2011 г. по дело Valčiukienė и др. (C-295/10, Сборник, стр. I-8819, точка 47), а също и заключението ми от 4 март 2010 г. по дело Terre wallonne (C-105/09 и C-110/09, Сборник, стр. I-5611, точка 30) и заключението ми от 13 октомври 2011 г. по все още висящото пред Съда дело Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias и др. (C-43/10, точка 162 и сл. и точка 175); вж. и точка 31 по-горе.

26 — Наред с настоящия случай показателно е и заключението ми от 17 ноември 2011 г. по все още висящото пред Съда дело Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, точка 40 и сл.).

44. Подобно решение, разбира се, предполага националният съд поначало да има правомощието да оставя в сила нормативни актове, приети в нарушение на процесуалните правила. Поради това може да се постави въпросът дали правото на Съюза изисква да е налице такова правомощие, когато спорната мярка засяга правото на Съюза. В настоящия случай обаче Съдът може да не се произнася по този въпрос, тъй като Conseil d'État разполага с необходимите правомощия²⁷.

45. Накрая, следва да се има предвид и че временното оставяне в сила на съответния акт може да отслаби натиска за приемането на нова мярка, основана на надлежна екологична оценка, която да замени приетата в нарушение на процесуалните правила мярка. Принципът на ефективност при всички случаи ще бъде нарушен, ако поради оставянето в сила на старата мярка прекомерно се забави приемането на нова мярка с надлежна екологична оценка. В случая обаче не е необходимо да се преценява какви следва да са санкциите за това съгласно правото на Съюза. Всъщност е установено, че заместващата мярка вече е приета и според изявленията на Белгия и Комисията преди това е извършена подходяща екологична оценка.

46. Също така в настоящия случай е установено, че разпоредбите, които са били в сила преди приемането на старата програма за действие, не отговарят на изискванията на Директивата за нитратите²⁸. Същевременно Комисията твърди, че старата програма съответства на тези изисквания. При това положение може да се приеме, че околната среда ще бъде по-добре защитена от нитрати, ако старата програма за действие бъде временно оставена в сила, отколкото ако бъде отменена.

47. Дали наистина е налице презумираното предимство обаче може да се установи само в националното съдебно производство, особено ако бъдат изтъкнати обосновани възражения срещу материалноправната уредба по старата програма за действие.

V – Заключение

48. Ето защо предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„Когато се произнася относно планове и програми, приети без изискваната от Директива 2001/42/ЕО екологична оценка, националният съд трябва да провери каква правна уредба ще започне да действа на мястото на спорната мярка при евентуалната ѝ отмяна. Когато тази правна уредба е по-неблагоприятна за околната среда от спорната мярка, съдът може, без да наруши принципа на ефективност, временно да остави в сила действащата мярка до заместването ѝ с нова мярка, приета след извършване на екологична оценка.

Когато става дума за програми за действие съгласно Директива 91/676/ЕИО, по правило е за предпочитане приетата без екологична оценка, но неоспорима на други основания програма да бъде временно оставена в сила, вместо да бъде незабавно отменена“.

27 — Вж. бележка под линия 21.

28 — Решение по дело Комисия/Белгия, посочено в бележка под линия 4.