

Дело C-411/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

27 май 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

16 януари 2019 г.

Жалбоподатели:

WWF Italia o.n.l.u.s. и др.

Ответници:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)

Предмет на главното производство

Жалба, подадена пред Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Регионален административен съд на Лацио] (наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“), за отмяна на актовете, с които италианските органи са обявили екологичната съвместимост на предварителния проект за пътно строителство.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване, постановено на основание член 267 от ДФЕС, се отнася до възможното несъответствие с правото на Съюза на италианското законодателство и на административните решения, които в разглеждания случай са позволили одобряването — от гледна точка на екологичната съвместимост — на предварителния проект за пътно строителство, по отношение на което обаче друг административен орган,

който е бил поканен по-рано да се произнесе по въпроса, е изразил отрицателно становище.

Преюдициални въпроси

1) Допуска ли член 6 от Директива 1992/43/ЕИО във връзка с Директива 2009/47/ЕО, доколкото е приложим за конкретния случай, първично национално законодателство и свързаното с него вторично законодателство по прилагането му, посочени по-горе, позволяващи на органа от „последна инстанция“, който е компетентен да вземе решението за екологична съвместимост на предварителния проект за строителство в случай на мотивирано несъгласие на министъра на околната среда и на опазването на територията и морето, да даде одобрение и следователно да се съгласи с продължаването на процедурата, позовавайки се на наличието на по-важен обществен интерес, дори при твърдение от страна на държавния орган, отговорен за опазването на околната среда, че липсва възможност за изготвяне на каквито и да било изисквания и мерки за смекчаване на алтернативния проект в етап на одобрение, за който вече е било изразено отрицателно становище по ОВОС?

2) Допускат ли горепосочените директиви решение като приетото, в което с цел одобряване на предварителния проект за строителство, подлежащо на процедура по ОВОС, се приема, че посоченият „по-важен обществен интерес“ има предимство пред интереса, свързан с околната среда, ако се основава изключително на по-голямата икономическа ефективност на строителството, съответствието му с опазването, включително на ландшафта, историческата, културната и социално-икономическата защита и необходимостта да се завърши трансевропейската пътна мрежа, в конкретния случай мрежа TEN-[T], определена като „Comprehensive“ [широкообхватна], както е посочено в Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г., въпреки наличието на алтернативно и вече одобрено от екологична гледна точка решение?

3) Съвместимо ли е с горепосочената правна уредба на Общността решение като приетото, което счита, че допълнителните по-задълбочени изследвания и проучвания на значението за околната среда на пътното трасе, което не е одобрено в рамките на ОВОС — включително VINCA — могат да бъдат отложени за етапа на окончателния проект, вместо да се възложат на вносителя на предложението допълнителни по-задълбочени изследвания и проучвания с цел смекчаване на въздействията от гледна точка на икономиката и ландшафта върху алтернативното трасе, което обаче вече е одобрено от екологична гледна точка?

4) При тези условия и в случай на утвърдително решение относно съвместимостта [със законодателството на Съюза] на първия, втория и

третия въпрос, допускат ли тези директиви решение като приетото, което не счита за задължително в отрицателен смисъл становището за несъвместимост с околната среда, дадено от компетентния орган по време на процедурата за одобряване на предварителния проект за строителство, отлагайки за окончателния проект извършването на по-задълбочени оценки на въздействието върху компонентите от ландшафта и околната среда на територията, с оглед по-конкретно на оценката на въздействието върху околната среда и последващото предвиждане на подходящи мерки за компенсация и смекчаване на въздействията?

5) Допускат ли горепосочените директиви решение като приетото, при което на вносителя на предложението за дейността е възложено при изготвянето на окончателния проект за строителството да въведе изискванията, забележките и препоръките по отношение на ландшафта и околната среда, приети на заседанието на службите на съответните администрации, проведено във връзка с предварителния проект, въпреки че във връзка с него органът, отговорен за опазването на околната среда, е установил липсата на възможност за изготвяне на каквито и да било изисквания и мерки за смекчаване на алтернативния проект в етап на одобрение?

6) Допускат ли горепосочените директиви решение като приетото, при което на вносителя на предложението е възложено също така да направи проучване на въздействието на строителството върху околната среда, включващо т.нар. „подходяща оценка“, изготвена напълно в съответствие със съществуващите правни изисквания, въз основа на които трябва да се извърши въпросната оценка на въздействието?

7) Допускат ли горепосочените директиви решение като приетото, при което е определена трета страна (област Лацио), различна от тази, която обикновено е отговорна (Комисията за ОВОС-СЕО на МАТТМ), с цел да се провери проучването на въздействието върху околната среда, приложено към окончателния проект за строителството, включително с цел определяне на евентуалните допълнителни мерки за смекчаване и компенсация, необходими за защитата и опазването на екологичните и ландшафтните компоненти на съответната територия, като в съответствие със и за целите на член 185, параграфи 4 и 5 от Законодателен декрет № 163/06 ОВОС-СЕО на МАТТМ трябва впоследствие само да изрази становището си относно спазването в окончателния проект за въпросното пътно строителство на изискванията по отношение на ландшафта и околната среда, след постигането на посочената по-горе проверка?

Релевантни разпоредби от правото на Европейския съюз и практиката на Съда

Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (т.нар. „Директива за местообитанията“). По-конкретно съображения 1, 7 и 10, както и член 2, параграф 3, член 3, параграф 1, член 4, параграф 5 и член 6.

Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици. По-конкретно съображения 6 и 12, както и член 2, член 3, параграф 2, буква б) и член 4, параграф 4.

Прави се позоваване и на следните решения на Съда на Европейския съюз: решение от 21 юли 2016 г., Orleans и др., C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 32, 35, 36, 39, 40, 43—48, 52-54, 57—64; решение от 3 април 2014 г., Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214; решение от 16 февруари 2012 г., Solvay и др., C-182/10, EU:C:2012:82, т. 68—77; решение от 21 юли 2011 г., Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502; решение от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768; решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10; решение от 20 септември 2007 г., Комисия/Италия, C-304/05, EU:C:2007:532; решение от 11 юли 1996 г., Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, EU:C:1996:297.

Релевантни разпоредби на националното право

Законодателен декрет № 163 от 12 април 2006 г. за приемане на Кодекс на обществените поръчки за строителство, услуги и доставки в изпълнение на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 163/06“). По-конкретно:

- член 165, параграф 3, който урежда съдържанието на предварителния инфраструктурен проект и предвижда, наред с другото, че когато строителството подлежи на оценка на въздействието върху околната среда, към предварителния проект трябва също така да се приложи проучване на въздействието върху околната среда;
- член 182, параграфи 1 и 2, в който е прогласен задължителният характер на процедурата за оценка на въздействието върху околната среда;
- член 183, параграф 6, който предвижда, че Министерският съвет е компетентният орган, който взема решението за екологична съвместимост в случай на мотивирано несъгласие от страна на Министерството на околната среда и на опазването на територията;

- член 185, параграфи 4 и 5, съгласно който Комисията за оценка на въздействието върху околната среда ОВОС-СЕО трябва да изрази своето становище относно спазването в окончателния проект на изискванията на решението за екологична съвместимост.

Законодателен декрет № 228 от 29 декември 2011 г. за прилагане на член 30, параграф 9, букви а), б), с) и d) от Закон № 196 от 31 декември 2009 г. относно оценката на инвестициите в обществено строителство (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 228/11“). По-конкретно:

- член 1, параграф 1, който гласи: „министерствата са длъжни да извършват посочените в настоящия декрет дейности по предварителната и последващата оценка, за да се осигури оптимизиране, прозрачност, ефикасност и ефективност на разходите [...], предназначени за осъществяването на обществено строителство и общественоползни строителни дейности [...]“;
- член 4, който предвижда министерствата да извършат проучвания за осъществимост, за да определят оптималните проектни решения за постигане на целите, идентифицирани в предварителната оценка. За строителство, чиято прогнозна стойност надвишава 10 милиона евро, министерствата представят заедно с проучванията за осъществимост и анализ на риска;
- член 8, параграфи 1—3, съгласно който министерствата изготвят насоки за оценка на инвестициите в обществено строителство в секторите, за които отговарят.

Декрет на председателя на Министерския съвет от 3 август 2012 г. за прилагане на член 8, параграф 3 от [Законодателен декрет № 228/11]. По-конкретно член 2, параграф 1, буква б), съгласно който: „предварителната оценка на отделните строителни обекти“ е дейността по оценяване, посочена в член 4 от Законодателен декрет № 228/2011 и която по правило се извършва посредством технически методи за анализ на разходите и ползите и цели посочване на оптимални проектни решения за постигане на целите, определени в оценката на инфраструктурните нужди“.

Указ №357 на президента на Републиката от 8 септември 1997 г., с който се транспонира Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (наричан по-нататък „УПР № 357/97“). По-конкретно:

- член 5, озаглавен „Оценка на въздействието“, който предвижда следното: „[...] 2. Вносителите на предложения за териториални планове [...] изготвят [...] проучване за установяване и оценка на въздействието, което планът може да има върху територията, от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. [...]

- 3. Вносителите на предложения за дейности, които не са непосредствено свързани и необходими за поддържането в благоприятно състояние на запазване на видовете и местообитанията, срещащи се на територията, но които поотделно или във взаимодействие с други дейности могат да окажат значително влияние върху територията, представят за целите на оценката на въздействието проучване с цел установяване и оценка [...] на основното въздействие, които тези дейности могат да окажат върху територията от значение за Общността или върху специалната защитена зона, от гледна точка на целите на съхраняването на тези територии.
- 4. За проекти, които подлежат на процедура за оценка на въздействието върху околната среда [...], отнасящи се до [...] територии от значение за Общността и специални защитени територии, както са определени в настоящия регламент, оценката на въздействието е включена в горепосочената процедура, която в този случай също така разглежда прякото и непрякото въздействие на проектите върху местообитанията и видовете, във връзка с които са определени тези територии и зони. За тази цел проучването на въздействието върху околната среда, изготвено от вносителя на предложение, трябва да съдържа елементи, свързани със съвместимостта на проекта с целите на съхраняване, предвидени в настоящия регламент [...].
- [...]
- 9. Ако въпреки отрицателните заключения от оценката на въздействието върху територията и при липса на възможни алтернативни решения, планът или дейността следва да се осъществи поради наложителни причини от по-важен обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, компетентните органи предприемат всички необходими компенсаторни мерки, за да осигурят цялостната съгласуваност на „Натура 2000“, и уведомяват за това Министерството на околната среда и на опазването на територията.
- 10. Ако в териториите попадат приоритетни природни типове местообитания и приоритетни видове, планът или дейността, оценката за чието въздействие върху територията от значение за Общността е отрицателна, може да бъде осъществен или осъществена единствено с оглед на изисквания, свързани със здравето на човека и с обществената безопасност или на изисквания, които са от първостепенно значение за околната среда, или, след получаване на становището на Европейската комисия, поради други наложителни причини от приоритетен обществен интерес“;
- член 6, озаглавен „Специални защитени зони“, съгласно който: „1. Мрежата „Натура 2000“ включва специалните защитени зони, предвидени в Директива 79/409/ЕИО.

- 2. Задълженията, произтичащи от членове 4 и 5, се прилагат и по отношение на специалните защитени зони, посочени в параграф 1“.

Кратко представяне на фактите и на производството

- 1 През 2015 г. Azienda Nazionale Autonoma Stradale SpA [Автономно национално пътно предприятие] (наричано по-нататък „ANAS“) е поискало започване на процедурата за „оценка на въздействието върху околната среда“ (наричана по-нататък „ОВОС“) на предварителния проект за завършването на отсечка от Strada Statale [национален път] № 675 (наричан по-нататък „SS 675“), свързващ пристанището на Чивитавекия с интермодалния център в Орте. Това искане се отнася за нов автомобилен маршрут (наречен „зелено трасе“), който според ANAS има по-ниски разходи за изпълнение в сравнение с друг маршрут (наречен „виолетово трасе“), който вече е бил одобрен по отношение на въздействието върху околната среда.
- 2 През 2016 г. Commissione di verifica dell’impatto ambientale OВОС-CEO [Комисията за проверка на въздействието върху околната среда] (наричана по-нататък „Комисията ОВОС-CEO“) към Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare [Министерство на околната среда и на опазването на територията и морето] (наричано по-нататък „МАТТМ“) разкрива някои критични аспекти на „зеленото трасе“ от гледна точка на околната среда, като подчертава по-специално, че това трасе се разгръща в продължение на 14,4 km в очертанията на специална защитена зона и се намира на по-малко от 1 km разстояние от територия от значение за Общността.
- 3 Въз основа на съображенията, изложени в предходната точка, на 20 януари 2017 г. Комисията за ОВОС-CEO изразява отрицателно становище относно предварителния проект на „зеленото трасе“, като отбелязва също, че проблемите, свързани с високите разходи за одобреното по-рано „виолетово трасе“, могат да бъдат решени чрез разделянето му на две части.
- 4 След това отрицателно становище председателството на Министерския съвет (ПМС), което по силата на член 183, параграф 6 от Законодателен указ № 163/06 е станало компетентният орган, вземащ решението за съвместимост с околната среда, иска от МАТТМ да предостави оценки на въздействието върху околната среда, като посочи евентуалните мерки за компенсация и смекчаване. В становището си от 7 юли 2017 г. Комисията за ОВОС-CEO отново заема отрицателна позиция становище относно „зеленото трасе“, като подчертава, че не е възможно да се изготвят мерки за компенсация и смекчаване, както изисква ПМС.
- 5 Въпреки това допълнително отрицателно становище, с решение от 1 декември 2017 г. ПМС взема решението за екологична съвместимост на „зеленото трасе“, като го обосновава с „по-важен обществен интерес“, който

налага завършването на стратегическите маршрути, свързващи различните основни артерии, включени в трансевропейската мрежа TEN-T, която е „широкообхватна“ мрежа по смисъла на Регламент (ЕС) № 1315/2013. С това решение също така е постановено, че на етапа на изготвяне на окончателния проект ANAS трябва да осъществи проучване на въздействието върху околната среда на въпросното трасе, включващо т.нар. „подходяща оценка“, въз основа на която ще се направи последващата „оценка на въздействието върху околната среда“ (наричана по-нататък „VINCA“) от страна на компетентния орган, при спазване на изискванията, забележките и препоръките по отношение на ландшафта, приети на заседанието на службите на съответните администрации, свикано от Ministero delle infrastrutture e dei trasporti [Министерство на инфраструктурите и транспорта] (наричано по-нататък „MIT“).

- 6 Жалба срещу това решение подават пред запитващата юрисдикция няколко организации за опазване на околната среда и физически лица (наричани по-нататък заедно „жалбоподателите“), като искат неговата отмяна.
- 7 Междувременно, с решение от 28 февруари 2018 г., Comitato interministeriale per la programmazione economica [Междуминистерски комитет за икономическо планиране] (наричан по-нататък „CIPE“) одобрява предварителния проект на „зеленото трасе“ и посочва област Лацио като субект, натоварен с проверка на проучването на въздействието върху околната среда, което следва да се приложи към окончателния проект за въпросното строителство.
- 8 Последното решение е обжалвано от жалбоподателите с допълнителни основания в подкрепа на жалбата, посочена в точка 6 по-горе.

Основни доводи на страните в главното производство

- 9 В подкрепа на жалбата, подадена пред запитващата юрисдикция, жалбоподателите твърдят, че решението от 1 декември 2017 г., с което ПМС е приело решението за екологична съвместимост на „зеленото трасе“, нарушава член 6, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО, транспонирана в националното законодателство с член 5 от Указ № 357/97 на президента на Републиката. Всъщност, съгласно тази разпоредба „наложителните причини от по-важен обществен интерес“ могат да бъдат предпочетени пред съображения за опазване на околната среда само ако са налице две условия: „липса на алтернативно решение“ и предприемане на „всички необходими компенсаторни мерки“. В настоящия случай не са изпълнени и двете условия, и по-специално, във връзка с липсата на алтернативно решение, жалбоподателите подчертават, че „виолетовото трасе“, впрочем вече одобрено от гледна точка на въздействието върху околната среда от МАТТМ и CIPE, представлява алтернатива на „зеленото трасе“, която е в състояние

да отговори както на обществения интерес за защита на околната среда, така и на този, свързан с необходимостта от изпълнение на строителството.

- 10 В представените допълнителни основания към жалбата жалбоподателите оспорват законосъобразността на решението на CIPE от 28 февруари 2018 г., което одобрява предварителния проект на „зеленото трасе“, в частта, в която посочва област Лацио като субект, натоварен с проверката на проучването на въздействието върху околната среда, включващо VINCA, което ANAS следва да представи заедно с окончателния проект, както и да посочи евентуалните допълнителни мерки за смекчаване и компенсация. В това отношение жалбоподателите отбелязват, че проверката на VINCA не може да бъде извършена от област Лацио, тъй като тя е от компетентността на Комисията ОВОС-СЕО, която вече се е произнесла по въпроса. Освен това жалбоподателите твърдят, че VINCA, след като вече е била разгледана от горепосочената комисия, не може да бъде представена отново на етапа на окончателния проект.
- 11 В пледоариите си ответниците подчертават следните обстоятелства: а) обжалваните решения са обосновани от съображения, свързани с обществения интерес; б) ПМС се е възползвало от предоставените му от закона правомощия като последна инстанция в този случай; в) в предварителния проект на „зеленото трасе“ е извършен анализ на разходите и ползите от строителството, което трябва да се извърши; г) „виолетовото трасе“ е претърпяло неприемливо увеличение на разходите, така че той вече да не е осъществим; д) ANAS използва иновативен и революционен подход в областта на оценката на въздействието върху околната среда, способен да измерва обективно въздействието на ново строителство върху различните компоненти на околната среда — ландшафт, исторически, културни и социално-икономически компоненти.

Кратко представяне на основанията за преюдициалното запитване

- 12 Запитващата юрисдикция се съмнява, че процедурата за оценка на въздействието върху околната среда на „зеленото трасе“ е в съответствие с горепосоченото законодателство на Съюза.
- 13 В това отношение посочената юрисдикция подчертава, че решението за екологична съвместимост и последващото одобряване на предварителния проект на въпросното трасе са били взети:
- 14 Като се приема, че пред аспектите, свързани с околната среда, предимство има по-важният обществен интерес, произтичащ от по-ниските разходи за строителство и завършването на стратегическите маршрути, свързващи основните артерии, включени в трансевропейската мрежа TEN-T;
- 15 Без да се взема предвид фактът, че компетентният държавен орган (Комисията „ОВОС-СЕО“) се е произнесъл силно отрицателно,

подчертавайки, че не било възможно да се изготвят евентуални изисквания и мерки за смекчаване за варианта, посочен в „зеленото трасе“ и отбелязвайки, че има алтернатива, изразяваща се във „виолетовото трасе“, което вече било одобрено от гледна точка на околната среда и разходите за което може да бъдат намалени чрез разделянето му на две части;

- 16 Като се разрешава продължаването на процедурата за проектиране и осъществяване на въпросното пътно строителство и отлага извършването на по-задълбочени оценки относно въздействието на строителството върху околната среда за етапа на изготвяне на окончателния проект, с оглед по-конкретно на VINCA и последващото предвиждане на мерки (само) за компенсация и смекчаване на въздействието;
- 17 Като посочва, съгласно член 5, параграф 2 от Указ № 357/97 на президента на Републиката област Лацио като компетентен орган за проверка на проучването на въздействието върху околната среда, приложено към окончателния проект за строителството, включително и с оглед на определянето на евентуални допълнителни мерки за смекчаване и компенсация, необходими за защитата и опазването на компонентите на съответната територия по отношение на ландшафта и околната среда, и съгласно член 185, параграфи 4 и 5 от Законодателен декрет № 163/06, като оставя на Комисията за ОВОС-СЕО към МАТТМ единствено формулирането на становището ѝ относно спазването в окончателния проект на горепосочените изисквания по отношение на ландшафта и околната среда;
- 18 Като се предвижда, че при изготвянето на окончателния проект за строителството, ANAS въвежда изискванията, забележките и препоръките по отношение на ландшафта и околната среда, приети на заседанието на службите на съответните администрации, проведено във връзка с предварителния проект, както и като развива проучването на въздействието върху околната среда на въпросното строителство, въз основа на което ще се извърши VINCA.
- 19 Запитващата юрисдикция посочва също така основните аргументи, изтъкнати от ответниците, и по-специално обстоятелството, описано в точка 11, буква д) по-горе, т.е. че в този случай ANAS е използвал иновативен и революционен подход в областта на оценката на въздействието върху околната среда. С оглед на този новаторски подход и при липсата на конкретна съдебна практика по въпроса, запитващата юрисдикция счита за необходимо да отнесе до Съда въпросите, посочени в настоящото преюдициално заключение.