

Дело C-216/24

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

20 март 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Испания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

28 февруари 2024 г.

Жалбоподател:

Asociación Autónoma Ambiental e Cultural Petón do Lobo

Ответници:

Dirección Xeral de Planificación Enerxética e Recursos Naturais

Eurus Desarrollos Renovables, S. L. U.

Asociación Eólica de Galicia (EGA)

T. S. X. GALICIA CON/AD SEC. 3 (Ш-ТИ СЪСТАВ НА АДМИНИСТРАТИВНО ОТДЕЛЕНИЕ НА ВИСШ СЪД ГАЛИСИЯ, ИСПАНИЯ)

003 — ЛА КОРУНЯ

[...] [съд, производство, страни и представители на страните]

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

[...] [съдебен състав]

Ла Коруня, 28 февруари 2024 г.

ФАКТИ

I. След жалбата, подадена по съдебен ред от процесуалния представител на сдружение за защита на околната среда „Petón do Lobo“ срещу мълчаливия

отказ по жалбата му по административен ред срещу решението на director xeral de Planificación Enerxética e Recursos Naturais de la Vicepresidencia Primeira e Consellería de Economía, Empresa e Innovación (генерален директор на Дирекция „Енергийно планиране и природни ресурси“ към Службата на първия заместник-председател и регионално министерство на икономиката, предприятията и иновациите, Галисия, Испания) от 30 юни 2022 г., с което на търговското дружество Eurus Desarrollos Renovables, S. L. U. са издадени предварително административно разрешение и разрешение за строеж на инсталациите по проекта за вятърен парк „A Raña III“ на територията на община Масарикос (Ла Коруня), представителите на страните по спора подават жалба, писмена защита по жалбата и становища.

II. След изслушването на страните производството се спира до произнасянето по преюдициалното запитване, необходимо за решаването на спора.

ПРАВНИ МОТИВИ

ЕДИНСТВЕНО СЪОБРАЖЕНИЕ. При решаването на спора възникват съмнения относно тълкуването на общностното право, по-конкретно на член 6, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — частично изменена с Директива 2014/52/ЕС от 16 април 2014 г. — транспонирана в испанския правен ред, доколкото е от значение за настоящия случай, със следните закони:

1. Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Държавен закон 27/2006 за правото на достъп до информация, участие на обществеността и достъп до правосъдие по въпросите на околната среда) от 18 юли 2006 г. (член 2, параграф 2, член 3, параграф 2, буква е) и член 16, параграф 2), обнародван в Boletín Oficial del Estado, бр. 171 от 19 юли 2006 г.

2. Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (Държавен закон 21/2013 за оценката на въздействието върху околната среда) от 9 декември 2013 г. (членове 36—38), обнародван в Boletín Oficial del Estado, бр. 296 от 11 декември 2013 г.

3. Ley autonómica 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental (Закон 8/2009 на автономна област Галисия за използването на вятърната енергия в Галисия, въвеждането на такса върху вятърната енергия и създаването на фонд за възстановяване на околната среда) от 22 декември 2009 г. (членове 33 и 34), обнародван в Diario Oficial de Galicia, бр. 252 от 29 декември 2009 г.

С оглед на горното и съгласно предвиденото в Информационна бележка 2009/С 297/01 относно отправянето на преюдициални запитвания от националните юрисдикции, публикувана в Официалния вестник на Европейския съюз на 5 декември 2009 г., във връзка с предоставените на Съда на Европейския съюз правомощия в член 19, параграф 3, буква б) от Договора за Европейския съюз и член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз се отправя настоящото преюдициално запитване, както следва:

ПРЕДМЕТ НА СПОРА

1. Постановяване на съдебно решение по законосъобразността на решението на генералния директор на Дирекция „Енергийно планиране и природни ресурси“ към Службата на първия заместник-председател и регионално министерство на икономиката, предприятията и иновациите от 30 юни 2022 г. за издаване на търговското дружество Eurus Desarrollos Renovables, S. L. U. на предварително административно разрешение и разрешение за строеж на инсталациите по проекта за вятърен парк „A Raña III“ на територията на община Масарикос (Ла Коруня). За тази цел е необходимо да се установи дали вътрешната правна уредба (държавната и на автономната област) е в съответствие със задължението, предвидено в член 6, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, по отношение на необходимостта съответната администрация да предостави възможност на заинтересованите лица да бъдат изслушани след издаването на секторните доклади.

ДОКАЗАНИ ФАКТИ

2. На 22 декември 2017 г. търговското дружество Eurus Desarrollos Renovables, S. L. U. подава до органа на автономна област Галисия искане за издаване на предварително административно разрешение и разрешение за строеж на инсталациите по проекта за вятърен парк „A Raña III“ на територията на община Масарикос (Ла Коруня), като за тази цел представя редица документи, сред които и оценка на въздействието върху околната среда.

3. След изготвянето на първите предварителни доклади се провежда процедура за информиране на обществеността за проекта през период от 30 дни, в резултат на което са представени няколко възражения.

4. Едновременно са събрани секторните доклади по-специално на органите, компетентни в областта на горите, водите, природното и културното наследство, туризма, здравеопазването, електроенергията и безопасността на въздухоплаването.

5. След приключване на процедурата по оценка на въздействието върху околната среда, на 17 юни 2022 г. Dirección Xeral de Calidade Ambiental, Sostibilidade e Cambio Climático (Генерална дирекция „Качество на околната среда, устойчивост и изменение на климата“ Галисия, Испания) изготвя декларация за въздействието върху околната среда.

6. Накрая, след представянето от възложителя на поисканата му техническа документация, на 30 юни 2022 г. Генерална дирекция „Енергийно планиране и природни ресурси“ към Службата на първия заместник-председател и регионално министерство на икономиката, предприятията и иновациите му издава предварително административно разрешение и разрешение за строеж на инсталациите по проекта за вятърен парк „A Raña III“.

7. Това решение е обжалвано по административен ред от сдружение за защита на околната среда „Petón do Lobo“, като по жалбата му е постановен мълчалив отказ.

8. Посоченото сдружение за защита на околната среда подава до настоящия състав на Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Висш съд Галисия, Испания) жалба по съдебен ред срещу мълчаливия отказ, постановен по жалбата по административен ред за отмяна на решението от 30 юни 2022 г. за издаване на разрешенията. Едно от посочените в жалбата основания за отмяна е изложеното от настоящия съдебен състав в решение от 14 януари 2022 г. (обикновено производство 7419/2020) по дело, в което, както в настоящия случай, не е предоставена възможност за изслушване на заинтересованите лица след издаването на секторните доклади, поради което решението за издаване на разрешение за осъществяване и експлоатация на спорния вятърен парк е отменено. Това съдебно решение впоследствие е отменено с решение на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) от 21 декември 2023 г. (касационна жалба 3303/2022).

РЕЛЕВАНТНИ РАЗПОРЕДБИ ОТ НАЦИОНАЛНОТО ПРАВО

9. Член 2, параграф 2 от Закон 27/2006 за правото на достъп до информация, участие на обществеността и достъп до правосъдие по въпросите на околната среда от 18 юли 2006 г., който предвижда, че заинтересовани лица означава:

„а) Всяко физическо или юридическо лице, по отношение на което е налице някое от обстоятелствата, предвидени в член 31 от Закон 30/1992 за правния режим на публичните административни органи и общото административно производство от 26 ноември 1992 г. (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)“ (следва да се разбира, че понастоящем препраща към член 4 от Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (Закон 39/2015 за общото

административно производство на публичните административни органи от 1 октомври 2015 г.).

b) Всяко юридическо лице с нестопанска цел, което отговаря на условията, предвидени в член 23 от този закон“.

10. Член 3, параграф 2, буква е) от Закон 27/2006, който признава правото *„на ефективно и действително участие в съответствие с предвиденото в приложимото законодателство в провежданите административни процедури за издаване на разрешенията, предвидени в законодателството относно комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването, за издаване на административните актове, предвидени в законодателството относно генетично модифицираните организми, и за издаване на декларациите за въздействието върху околната среда, предвидени в законодателството относно оценката на въздействието върху околната среда, както и в процесите на планиране, предвидени в законодателството относно водите и в законодателството относно оценката на последиците на плановете и програмите върху околната среда“.*

11. Член 16, параграф 2 от Закон 27/2006, който задължава публичните административни органи, които провеждат свързани с околната среда процедури, да установят *„достатъчно рано, за да им позволят да участват ефективно в процедурата, кои членове на обществеността са лица, заинтересовани да участват в посочените в предходния параграф процедури“* (в т.ч. процедурите за изразяване на мнения и коментари, които могат да бъдат взети предвид).

12. Членове 36 и 37 от Закон 21/2013, които се отнасят съответно до процедурата за информиране на обществеността за проекта и за оценката на въздействието върху околната среда, и до едновременните консултации със *„съответните публични административни органи и заинтересованите лица относно евентуалните значителни последици на проекта“*, като срокът и в двата случая не може да бъде по-кратък от 30 работни дни.

13. Член 37, параграф 2 от Закон 21/2013, в който са изброени мотивираните доклади, които решаващият орган трябва задължително да поиска, а именно:

„a) доклад на компетентния по въпросите на околната среда орган на автономната област, на чиято територия се намира проектът;

b) доклад относно културното наследство, когато е приложимо;

c) доклад на органите, компетентни в областта на хидроложкото планиране и публичните водни ресурси и на качеството на водите, когато е приложимо;

d) доклад относно морските и сухоземни пространства, публична собственост, и морските стратегии, когато е приложимо, [...];

e) предварителен доклад на компетентния в областта на радиологичното въздействие орган, когато е приложимо;

f) доклад на органите, компетентни в областта на предотвратяването и управлението на рисковете от големи аварии или бедствия, според случая;

g) доклад относно съвместимостта на проекта с хидроложкото планиране или планирането на морските райони, когато е приложимо;

h) доклад на Министерство на отбраната, в случай че проектът засяга зони от интерес за националната отбрана и земи, сгради и съоръжения, включително защитените им зони, предназначени за националната отбрана; [...].

i) доклад на компетентните в областта на общественото здравеопазване органи, когато е приложимо;

В рамките на своите правомощия автономните области могат да предвидят задължение за представяне на доклади, различни от посочените по-горе“.

14. Член 38 от Закон 21/2013, уреждащ случаите на изменение на проекта или на оценката на въздействието върху околната среда, което води до провеждане на нова процедура за информиране на обществеността и консултиране. Параграфи 1 и 2 от посочения член предвиждат следното:

„1. В срок до тридесет работни дни от приключването на процедурите за информиране на обществеността и консултиране със съответните публични административни органи и заинтересованите лица решаващият орган изпраща на възложителя получените доклади и възражения за вземането им предвид при изготвянето, според случая, на новия вариант на проекта и при оценката на въздействието върху околната среда.

2. Ако в резултат от процедурата за информиране на обществеността и консултиране със съответните публични административни органи и заинтересованите лица възложителят внесе изменения в проекта или в оценката на въздействието върху околната среда, които предполагат значителни последици за околната среда, различни от първоначално предвидените, се провежда нова процедура за информиране на обществеността и консултиране в сроковете по членове 36 и 37 и във всички случаи преди изготвянето на декларацията за въздействието върху околната среда“.

15. Член 33 от Ley 8/2009, отнасящ се до провеждането на процедурата за получаване на предварително разрешение и разрешение за строеж на вятърни паркове в автономна област Галисия, по-специално параграфи 10, 11, 12 и 15 от него, съгласно които:

„10. В случай на обикновена екологична оценка отговорният за провеждането на процедурата орган информира обществеността едновременно за проекта за осъществяване и за оценката на въздействието на околната среда, като ги публикува в Официален вестник на Галисия (Diario Oficial de Galicia), както и на уебсайта на компетентното регионално министерство в областта на енергетиката. [...]

11. В рамките на посочения срок всяко заинтересовано лице, образувание или орган може да представи всички възражения, които намира за необходими, или да поиска да прегледа преписката и техническата документация или част от нея съобразно уговореното. Заявителят се уведомява за постъпилите възражения, за да подготви отговора си по тях и да го представи на отговорния орган в срок до петнадесет дни.

12. Едновременно с процедурата за информиране на обществеността отговорният орган провежда изслушване и консултации със съответните публични административни органи и заинтересованите лица, като изисква най-малко посочените задължителни доклади за екологичната оценка и изслушва съответните общини. [...]

15. Отговорният орган изпраща на възложителя получените доклади и възражения за съгласие и/или вземане предвид при изготвянето на проекта за осъществяване и на оценката на въздействието върху околната среда, за да внесе съответните изменения във всеки един от тези документи. Възложителят разполага със срок до един месец, за да представи окончателните изменени документи с оглед на продължаване на процедурата. [...]“.

16. Накрая, член 34, параграф 1 от Закон 8/2009, който предвижда, че: *„след приключване на административната процедура по издаване на разрешение и представяне от заявителя на доказателство за присъединяване и включване към електропреносната или електроразпределителната мрежа, според случая, генералната дирекция, компетентна в областта на енергетиката, приема решение относно издаването на предварително административно разрешение и административно разрешение за строеж на вятърния парк в срок до два месеца, считано от получаването на пълната документация от отговорния за провеждане на процедурата орган“.*

РЕЛЕВАНТНИ ОБЩНОСТНИ РАЗПОРЕДБИ

17. Член 1, параграф 2 от Директива 2011/92/ЕС, по-специално букви б), г) и д) от него, в който са дадени следните определения за възложител, общественост и заинтересована общественост:

„б) „възложител“ означава заявител за издаване на разрешение за осъществяване на частен проект или публичен орган, който инициира проекта; [...]

г) „общественост“ означава едно или повече физически или юридически лица и, в съответствие с националното законодателство или практика, техните сдружения, организации или групи;

д) „заинтересована общественост“ означава обществеността, която е засегната или може да бъде засегната, или се интересува от процедурите за вземане на решения в областта на околната среда, посочени в член 2, параграф 2. За целите на това определение неправителствените организации, които подкрепят опазването на околната среда и отговарят на всички изисквания съгласно националното право, се счита, че имат интерес; [...] [повторение на последната част от изречението]“.

18. Член 6 от Директива 2011/92/ЕС, изменен частично с Директива 2014/52/ЕС, по-специално параграфи 1, 2, 3, буква б), 4, 5 и 7 (нов) от него, които предвиждат следното:

„1. Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че органите, които е вероятно да имат отношение към проекта поради конкретните си задължения в областта на околната среда или местна или регионална компетентност, имат възможност да изразят становището си относно информацията, предоставена от възложителя на проекта, както и относно искането за разрешение за осъществяване на проекта, като се вземат предвид, при целесъобразност, случаите, посочени в член 8а, параграф 3. За тази цел държавите членки посочват органите, които следва да бъдат консултирани по принцип или за всеки отделен случай. [...]

2. С цел да се гарантира ефективното участие на заинтересованата общественост в процедурите за вземане на решение, обществеността се информира по електронен път и чрез публично оповестяване или чрез други подходящи средства за следните въпроси на ранен етап от процедурите за вземане на решения в областта на околната среда, посочени в член 2, параграф 2, и най-късно веднага след като информацията може разумно да се предостави.

3. Държавите членки гарантират, че в разумни срокове следното се предоставя на разположение на заинтересованата общественост: [...] б) в съответствие с националното законодателство, основните доклади и становища, издадени от компетентния орган или компетентните органи в момента, когато заинтересованата общественост е била информирана в съответствие с параграф 2 от настоящия член; [...]

4. *На заинтересованата общественост се предоставят навременни и ефективни възможности да участва в процедурите по вземане на решения за околната среда, посочени в член 2, параграф 2, като за тази цел има право да изразява мнения и коментари, когато всички възможности са допустими, пред компетентния орган или органи, преди да бъде взето решението по искането за разрешение за осъществяване.*

5. *Подробните условия за информирането на обществеността, например чрез пускане на бюлетини по пощата в определен радиус или публикуване в местни вестници, и за консултиране на заинтересованата общественост, например писмено или чрез обществено допитване, се определят от държавите членки. [...]*

7. *Сроковете за консултации със заинтересованата общественост във връзка с доклада за оценка на въздействието върху околната среда, посочени в член 5, параграф 1, не могат да са по-кратки от 30 дни“.*

СЪОБРАЖЕНИЯ НА НАСТОЯЩИЯ СЪДЕБЕН СЪСТАВ ОТНОСНО ТЪЛКУВАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 1999/70/ЕО

19. Според настоящия съдебен състав член 6 от Директива 2011/92/ЕС задължава органите, които се произнасят по исканията за разрешения в областта на околната среда, да провеждат предварително три процедури, като първите две, за които не е установен ред във времето, са предназначени да бъде предоставена възможност за изслушване на широката общественост по проекта и да бъдат събирани секторните доклади от органите, компетентни в различните области, а третата се провежда впоследствие, тъй като се състои в изпращане на основните секторни доклади на заинтересованите лица (не става въпрос само за възложителя), за да може да представят възражения преди вземането на решение.

20. Настоящият съдебен състав счита също, че членове 36, 37 и 38 от Държавен закон 21/2013 и членове 33 и 34 от Закон 8/2009 на автономна област Галисия отговарят на изискванията за предоставяне на възможност за изслушване на широката общественост и за събиране на секторните доклади, но не предвиждат изпращането им на заинтересованите лица, за да може да представят възражения. Тези разпоредби предвиждат само че докладите и възраженията се изпращат на възложителя и че ако той измени проекта си, включвайки нови последици за околната среда, се провежда нова процедура за информиране на обществеността и консултиране, но не съдържат никакви правила относно конкретното изслушване на заинтересованите лица по основните секторни доклади, както изисква член 6, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС.

ДОВОДИ НА СТРАНИТЕ

21. Жалбоподателят се позовава на изводите в решението на настоящия състав на административното отделение на Tribunal Superior de Justicia de

Galicia (Висш съд Галисия) от 21 януари 2022 г. (постановено по обикновено производство 7419/2020), в което в аналогичен случай и на основание на същото законодателство на държавно равнище и на равнището на автономната област се приема, че то не отговаря на изискването по член 6, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС, което е с „ясно действие“, доколкото се изисква издадените основни секторни доклади да се предоставят на разположение на заинтересованите лица, за да им се даде възможност да упражнят предоставеното им с параграф 3 от посочения член право да представят възражения и да участват в процедурата по вземане на решение относно искането за разрешение за осъществяване на проекта, преди решението да бъде взето.

22. Обратно, съответниците (администрацията на автономна област Галисия и възложителят) се позовават на решението на състав на административното отделение на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) от 21 декември 2023 г. (касационна жалба 3303/2022), с което е отменено решението от 21 януари 2022 г. на основание, че Директива 2011/92/ЕС предоставя на държавите членки различни възможности от гледна точка на процедурата, що се отнася до момента, в който трябва да бъде информирана обществеността и да бъдат проведени консултации с органите, като това било взето предвид в Държавен закон 21/2013.

ГЛЕДНА ТОЧКА НА НАСТОЯЩИЯ СЪДЕБЕН СЪСТАВ

23. Според настоящия съдебен състав задължението на държавите членки, предвидено в член 6, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС, е ясно: те трябва да гарантират, че основните секторни доклади се предоставят на заинтересованите лица, за да могат последните да упражнят предоставеното им от параграф 4 от този член право да представят възражения преди вземането на решение, което има последици за околната среда, за което разполагат със срок, не по-кратък от 30 дни.

24. Безспорно е, че съображение 21 от Директива 2014/52/ЕС предоставя на държавите членки „избор при прилагането на Директива 2011/92/ЕС по отношение на включването на оценките на въздействието върху околната среда в националните процедури“, което предполага възможност „елементите на тези национални процедури“ да варират, но едно е да са оправомощени да установят процесуалния способ за прилагане на посочената директива и съвсем друго е да могат да пренебрегнат някоя процедура като предоставянето на разположение на заинтересованите лица или засегнатите лица (които не се свеждат само до възложителя) на издадените основни доклади, за да могат тези лица да представят възражения преди вземането на решение, което има последици за околната среда.

25. Поради това настоящият съдебен състав счита, че с членове 36, 37 и 38 от Държавен закон 21/2013 и членове 33 и 34 от Закон 8/2009 на автономна

област Галисия може да не са транспонирани правилно изискванията на член 6, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС, доколкото макар да предоставят възможност за изслушване на възложителя след процедурите за информиране на обществеността и получаване на секторните доклади, те лишават заинтересованите лица, определени в член 1, параграф 2, буква д) от нея, от правото им да представят възражения, преди компетентният орган да вземе решение по искането за разрешение за осъществяване на проекта (член 6, параграф 4 от посочената директива).

С оглед на посочените в предходните точки разпоредби се отправят до Съда на Европейския съюз следните три въпроса:

ПРЕЮДИЦИАЛНИ ВЪПРОСИ

I. Как следва да се тълкува изразът „*основните доклади и становища*“ в член 6, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС?

II. Съответстват ли докладите по член 37, параграф 2 от Закон 21/2013, които решаващият орган трябва да изисква, на посочените в член 6, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС?

III. Отговорят ли членове 36, 37 и 38 от Държавен закон 21/2013 и членове 33 и 34 от Закон 8/2009 на автономна област Галисия на изискването по член 6, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС да се гарантира, че издадените основни секторни доклади се предоставят на заинтересованите лица, за да могат те да упражнят предоставеното им от параграф 4 от посочената разпоредба право да представят възражения и да участват, в срок, не по-кратък от 30 дни, в процедурата по вземане на решение относно искането за разрешение за осъществяване на проекта, преди решението да бъде прието?

ПРИЛОЖЕНИЕ

1. Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (извадка);

2. Директива 2014/52/ЕС от 16 април 2014 година за изменение на посочената по-горе директива (извадка);

3. Закон 27/2006 за правото на достъп до информация, участие на обществеността и достъп до правосъдие по въпросите на околната среда от 18 юли 2006 г.;

4. Закон 21/2013 относно оценката на въздействието върху околната среда от 9 декември 2013 г.;

5. Закон 8/2009 за използването на вятърната енергия в Галисия, въвеждането на такса върху вятърната енергия и създаването на фонд за възстановяване на околната среда от 22 декември 2009 г.;

6. Решение на състав на административното отделение на Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Висш съд Галисия) от 21 януари 2022 г. (обикновено производство 7419/ 2020);

7. Решение на състав на административното отделение на Tribunal Supremo (Върховен съд) от 21 декември 2023 г. (касационна жалба 3303/2022).

[...] [заключителни процесуални формулировки и подписи на съдиите]

[...] [разпоредби относно обработването на лични данни]