

Дело C-224/24**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

25 март 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

21 март 2024 г.

Жалбоподател:

Società Eredi Raimondo Bufarini Srl — Servizi Ambientali

Ответници:

Ministero dell'Interno

Ministero della Transizione Ecologica

Comitato tecnico regionale delle Marche

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015**Други страни:**

Regione Marche

FR

Предмет на главното производство

Жалба до Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) срещу решение на Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Регионален административен съд, Марке, Италия) относно мярка за предупреждение, издадена от Comitato tecnico regionale (Регионален технически комитет, наричан по-нататък „СТР“) на регион Марке, Италия) срещу жалбоподателя в съответствие с националното законодателство за транспониране на Директива 2012/18/ЕС.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване, отправено на основание член 267ДФЕС и свързано с тълкуването на членове 3 и 7 от Директива 2012/18/ЕС. Поспециално се иска уточняване на тълкуването на посочените разпоредби по отношение на практика на оператор на инсталация за третиране на отпадъци, състояща се в мониторинг на количеството опасни вещества, както и по отношение на национален регламент, който установява единен начин за подаване на информация, свързана с третирането на такива вещества, към властите.

Преюдициални въпроси

А) Допуска ли определението за „наличие на опасни вещества“ в член 3, точка 12 от Директива 2012/18/ЕС практика, при която определянето на количествата опасни вещества, налични в инсталация за третиране на отпадъци, се извършва по оперативна процедура, прилагана от оператора (и евентуално възприета от разрешението, посочено в член 23 от Директива 2008/98/ЕО или в член 4 от Директива 2010/75/ЕС), която при класифицирането на отпадъците като смеси по смисъла на член 3, точка 11 от Директива 2012/18/ЕС предвижда непрекъснат мониторинг на количеството опасни вещества, налични в инсталацията, и гарантира, че не се превишават праговете за нисък и висок рисков потенциал, определени съответно в колона 2 и колона 3 от приложение I към Директива 2012/18/ЕС?

Б) Допуска ли член 7 от Директива 2012/18/ЕС, който предвижда, че операторът е длъжен да изпрати „на компетентния орган уведомление“, съдържащо изброените в член 7, параграф 1 от тази директива данни, тълкуван в светлината на принципите на конкуренцията и свободата на установяване, разпоредба като член 13, параграфи 1, 2 и 5 от Законодателен декрет № 105/2015, която предвижда, че докладването на информация трябва да се извършва изключително чрез „уведомление, изготвено в съответствие с формуляра, посочен в приложение 5“ (параграф 1), „подписано под формата на лична декларация, както е установено от действащите разпоредби“ (параграф 2), „предадено от оператора на получателите, посочени в параграф 1, в електронен формат, като се използват услугите и средствата за пренос на данни, предоставени чрез списъка на предприятията, които могат да причинят голяма авария, посочен в член 5, параграф 3“, или „единствено чрез цифрово подписана сертифицирана електронна поща“ (параграф 5), като изключва начин на комуникация с помощта на „оперативна процедура, прилагана от оператора“, която предвижда непрекъснат мониторинг на количеството опасни вещества, налични в инсталацията, и гарантира, че не се превишават праговете за нисък и висок рисков потенциал, определени съответно в колона 2 и колона 3 от приложение I към Директива 2012/18/ЕС?

Право на Европейския съюз, на което се прави позоваване

Директива 2012/18/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества, за изменение и последваща отмяна на Директива 96/82/ЕО на Съвета (наричана по-нататък „Директива 2012/18“): членове 3 и 7.

Национално право, на което се прави позоваване

Decreto legislativo del 26 giugno 2015, n. 105 - Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (Законодателен декрет № 105 от 26 юни 2015 г. — Прилагане на Директива 2012/18/ЕС относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 105/2005“), т.нар. „законодателство Seveso“ (както се е развило във времето: Указ на президента на републиката № 175 от 1988 г. за транспониране на т.нар. директива „Seveso I“ (82/501/ЕИО); Законодателен декрет № 334 от 1999 г. за транспониране на т.нар. директива „Seveso II“ (96/82/ЕО); Законодателен декрет № 105/2015 за транспониране на т.нар. директива „Seveso III“ (2012/18/UE): членове 3 и 13.

В член 3, буква п) от Законодателен декрет № 105/2015 се определя понятието „наличие на опасни вещества“, като се възприемат разпоредбите на член 3, точка 12 от Директива 2012/18/ЕС.

Член 13 от Законодателен декрет № 105/2015, който на свой ред транспонира разпоредбите на член 7, параграфи 1 и 2 от Директива 2012/18/ЕС, задължава оператора „да изпрати по начина, посочен в параграф 5“, т.е. „в електронен формат, като се използват услугите и средствата за пренос на данни, предоставени чрез списъка на предприятията, които могат да причинят голяма авария, посочен в член 5, параграф 3“, или „единствено чрез цифрово подписана сертифицирана електронна поща“, „уведомление, изготвено в съответствие с формуляра, посочен в приложение 5“ към горепосочения законодателен декрет, съдържащо информацията, посочена в член 13, параграф 2. Уведомлението трябва да бъде подписано под формата на лична декларация, като се предвижда наказателна отговорност в случай на неверни декларации (членове 46, 47 и 76 от Decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Указ на президента на републиката № 445 от 28 декември 2000 г. — Консолидиран текст на законовите и подзаконовите разпоредби относно административната документация), без да се допускат равностойни методи на комуникация, които не предвиждат наказателна отговорност.

Съгласно италианското законодателство, понастоящем установено в Законодателен декрет № 105/2015 и приложенията към него:

— приложимостта на „законодателството Seveso“ е изключена за предприятията, в които опасните вещества не надвишават прага в колона 2 (нисък рисков потенциал),

— от друга страна, в случай че наличието на опасни вещества е между прага в колона 2 (нисък рисков потенциал) и прага в колона 3 (висок рисков потенциал), се прилагат разпоредбите, отнасящи се до така наречените „предприятия с нисък рисков потенциал“,

— накрая, в случай че прагът в колона 3 е надвишен, законодателството се прилага изцяло (т.нар. „предприятия с висок рисков потенциал“) (вж. член 3 от Законодателен декрет № 105/2015).

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Жалбоподателят в главното производство управлява инсталация за третиране на течни отпадъци, както опасни, така и неопасни, въз основа на комплексно екологично разрешително, издадено от съответния компетентен орган. Разрешителното позволява на дружеството да съхранява до 800 тона опасни отпадъци и да обработва до 200 тона такива отпадъци на ден.
- 2 На 7 ноември 2019 г. генералният директор на Vigili del Fuoco delle Marche (Противопожарна служба за регион Марке, Италия), в качеството си на председател на съответния CTR, създава работна група, натоварена със задачата да изготви доклад относно приложимостта спрямо инсталацията, управлявана от жалбоподателя, на законодателството за контрол на опасностите от големи аварии, свързани с опасни вещества. В края на проверката работната група изразява становище, че инсталацията не може да бъде изключена от обхвата на посоченото законодателство.
- 3 Като приема заключенията на тази работна група, с решение от 28 май 2020 г. CTR на Марке предупреждава жалбоподателя да приведе инсталацията в съответствие с горепосоченото законодателство. Същият комитет, след като е информиран, че жалбоподателят е въвел нова процедура за контрол на опасните вещества в инсталацията, с решение от 24 ноември 2020 г. отново предупреждава жалбоподателя да се съобрази със същото законодателство или, алтернативно, да ограничи използването на резервоарите в инсталацията, така че да не се надвишават предвидените граници.
- 4 Жалбоподателят обжалва решението от 24 ноември 2020 г. пред Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Регионален административен съд, Марке) (Италия), който отхвърля жалбата с решение от 23 юни 2021 г.

- 5 Жалбоподателят обжалва това решение пред запитващата юрисдикция, Consiglio di Stato (Държавен съвет). По-конкретно жалбоподателят иска да се отправи преюдициално запитване до Съда по въпроса дали за идентифициране на наличните в дадена инсталация опасни вещества по смисъла на член 3, точка 12 от Директива 2012/18 операторът на инсталацията може да въведе процедура за мониторинг на количествата опасни вещества, налични в управляваната от него инсталация за третиране на отпадъци, така че да не се надвишават праговете, посочени в колони 2 и 3 от приложение I към тази директива.
- 6 С междинно решение № 490 от 2022 г. Consiglio di Stato (Държавен съвет) спира производството и отправя до Съда следните три преюдициални въпроса, предмет на дело C-144/22:
 - 7 „А) Изисква ли правилното тълкуване на член 267 ДФЕС национален съд, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, да отправи преюдициално запитване по въпрос относно тълкуването на правото [на Съюза], който е от значение за главното производство, дори ако може да се изключи наличието на съмнение относно тълкуването на смисъла на съответната европейска разпоредба [...], но от субективна гледна точка, с оглед на практиката на други правораздавателни органи, не е възможно да се изложат обстойни мотиви, че тълкуването, направено от сезирания съд, е същото като това, което може да бъде дадено от съдилищата на другите държави членки и от Съда, когато им бъде поставен същият въпрос?
 - 8 Б) Може ли — за да се защитят конституционните и европейските ценности на независимостта на съда и на разумната продължителност на съдебните производства — член 267 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че изключва възможността срещу националния върховен съд, който е разгледал и отхвърлил искането за отправяне на преюдициално запитване за тълкуване на правото на Европейския съюз, автоматично или по преценка на страната, която е предявила иска, да бъде образувано производство за осъществяване на гражданска и дисциплинарна отговорност?
 - 9 В) Допуска ли определението за „наличие на опасни вещества“ в член 3, точка 12 от Директива 2012/18/ЕС практика, при която определянето на количествата опасни вещества, налични в инсталация за третиране на отпадъци, се извършва по оперативна процедура, прилагана от оператора (и евентуално възприета от разрешението, посочено в член 23 от Директива 2008/98/ЕО или в член 4 от Директива 2010/75/ЕС), която при класифицирането на отпадъците като смеси по смисъла на член 3, точка 11 от Директива 2012/18/ЕС предвижда непрекъснат мониторинг на количеството опасни вещества, налични в инсталацията, и гарантира, че не се превишават праговете за нисък и висок рисков потенциал, определени съответно в колона 2 и колона 3 от приложение 1 към Директива 2012/18/ЕС?

- 10 С определение от 15 декември 2022 г., постановено по дело C-144/22, Съдът постановява (накратко):
- 11 а) по първия въпрос, че националната юрисдикция може да се въздържа от отправяне на преюдициално запитване, ако „се е убедила“, че „другите юрисдикции от последна инстанция на държавите членки и Съдът биха споделили нейния анализ“, като се имат предвид критериите за тълкуване, посочени в точки 36—42, и съображенията, изложени в точки 43—45 от определението на Съда;
- 12 б) по втория въпрос, че преценката на необходимостта и релеванността на преюдициалното запитване е от изключителна компетентност на националния съд, „който трябва да поеме отговорността за постановеното съдебно решение“, и че Съдът не е длъжен да се произнесе, когато „исканото тълкуване няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, [или] когато проблемът е хипотетичен“ (точка 57 от определение C-144/22);
- 13 в) по третия въпрос, формулиран в случай, че Съдът отговори отрицателно на предходните въпроси, Съдът уточнява, че от акта за преюдициално запитване става ясно, че третият въпрос се поставя само в случай на положителен отговор на първия въпрос и че предвид отговора на първия въпрос не е необходимо да се отговаря на третия въпрос.
- 14 Делото се връща за решаване от Consiglio di Stato (Държавен съвет).
- 15 С изявление от 19 юни 2023 г. жалбоподателят (и касатор пред Consiglio di Stato (Държавен съвет) отново формулира искане за отправяне на преюдициално запитване.
- 16 Consiglio di Stato (Държавен съвет), въз основа на указанията на Съда по трите поставени по дело C-144/22 въпроса счита, че по отношение на първите два въпроса, свързани с естеството на преюдициалното запитване и особеностите на италианското национално законодателство относно гражданската отговорност на съдиите, трябва да се запознае с отговорите, дадени от Съда, и да реши въпроса чрез тълкуване, съвместимо с указанията на Съда.
- 17 Относно третия въпрос, свързан с правната уредба на конкретния случай (т.нар. „законодателство „Seveso“), Consiglio di Stato (Държавен съвет) счита, че продължаващите релевантни за решението тълкувателни съмнения, свързани по-специално с понятията „наличие на опасни вещества“ в член 3, точка 12 от Директива 2012/18/ЕС и с израза „уведомление до компетентния орган“ в член 7 от същата директива, по изключение налагат подаването на допълнително преюдициално запитване до Съда.

Основни доводи на страните в главното производство

- 18 Жалбоподателят твърди, че „законодателството Seveso“ трябва да позволява на оператора на инсталация за третиране на отпадъци да докаже, че наличието на опасни вещества в предприятието му никога не надвишава прага за „нисък рисков потенциал“ чрез система за управление, която предвижда непрекъснат мониторинг на наличните в предприятието вещества. Правото на ЕС не следва да допуска законодателство като италианското, което забранява други начини за предаване на информация, различни от описания по-горе.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 19 Според запитващата юрисдикция е от решаващо значение да се изясни понятието „наличие на опасни вещества“, определено в член 3, точка 12 от Директива 2012/18/ЕС и възприето от националното законодателство.
- 20 Решаващо значение има и тълкуването на член 7, параграфи 1 и 2 от Директива 2012/18/ЕС, съгласно който „[д]ържавите членки трябва да изискват от оператора да изпрати на компетентния орган уведомление, съдържащо“ по-специално „достатъчно информация, за да се установят опасните вещества и категорията на съответните вещества или на тези, за които има вероятност да се установят“.
- 21 По-специално, запитващата юрисдикция иска да се установи съвместимостта с правото на Съюза на националната правна уредба за транспониране, която, като предвижда, че операторът е длъжен „да изпрати по начина, посочен в параграф 5 [...], уведомление, изготвено в съответствие с формуляра, посочен в приложение 5“, съдържащо изброените в член 13, параграф 2 данни, допуска само един начин за предоставяне на тези данни.
- 22 Макар, от една страна, текстът на директивата да оставя известна свобода на избор при прилагането, като се съсредоточава само върху „ефективността“ на системата, от друга страна той, изглежда, не пречи на държавите членки да изберат дори „само един начин“ за съобщаване на информация.
- 23 Уредбата в директивата позволява на оператора да извърши „уведомяване“ и изразът, използван в директивата, изглежда, не изисква предварително определен начин: този аспект представлява елемент на трудност при тълкуването на разпоредбите на директивата, който би могъл да доведе до различия в съдебната практика в рамките на ЕС, съгласно критерия, посочен в точка 37 от определението на Съда по дело C-144/22.
- 24 Нито страните в производството, нито запитващата юрисдикция откриват особени разлики в текста на директивата на различните езици, като се има предвид посоченото в точка 40 от определението на Съда по дело C-144/22.

- 25 Според запитващата юрисдикция обаче е трудно да се тълкува употребата на израза „уведомление“ в контекста на европейското законодателство, тъй като, от една страна, може да се приеме, че този термин следва да се разбира в смисъла, установен от всеки национален законодател, а от друга страна, може да се счита, че „уведомление“ означава операторът да може да използва всякаква форма на предаване на информация (точка 41 от определението на Съда по дело C-144/22, съгласно която правото на Съюза използва „специфична за него терминология и самостоятелни понятия“).
- 26 В този смисъл може да се твърди, че европейската директива — тълкувана и в съответствие с принципите на Договора относно конкуренцията и свободата на установяване — не позволява на националния законодател да налага „единствен начин“ (изпращане на лична декларация с поемане на наказателна отговорност в случай на деклариране на неверни данни), изключвайки други форми на проверка и мониторинг, които са технологично по-иновативни и напредничави, по-малко ограничават конкуренцията на територията на Съюза и са също толкова ефективни, но по-прости и по-малко обременителни за предприятията.
- 27 Consiglio di Stato (Държавен съвет) уточнява, че въпросът е релевантен, тъй като ако Съдът реши, че член 7 от Директива 2012/18/ЕС допуска (или не допуска) национална правна уредба, която урежда само един начин на съобщаване на информация, Consiglio di Stato (Държавен съвет) следва да прецени дали италианската администрация е била длъжна да позволи (или да не позволи) на жалбоподателя да съобщи информацията по друг начин и следователно дали обжалваното решение за предупреждение е законосъобразно или не.
- 28 Запитващата юрисдикция също така се надява Съдът да се произнесе, макар и само инцидентно, по въпроса, който вече е предмет на първите два въпроса по дело C-144/22 относно естеството на преюдициалното запитване и особеностите на италианското национално законодателство относно гражданската отговорност на съдиите за неотправяне на задължително преюдициално запитване (член 2, параграф 3-bis от Закон № 117 от 1988 г.).
- 29 Запитващата юрисдикция, като взема предвид, от една страна, категоричното становище, изразено от Съда по отношение на първия от горепосочените въпроси, и, от друга страна, постановяването на явна недопустимост по отношение на втория от тези въпроси, счита, че трябва да продължи самостоятелно с идентифицирането на тълкувателен принцип в това отношение, като търси решението в европейски източници и в съображенията, които вече са направени от самия Съд (по-специално в решение C-561/19, Consorzio Italian Management), от Европейския съд по правата на човека, както и в контекста на обсъжданията с други европейски върховни административни съдилища, направени по повод официално заседание на А.С.А. — Асоциация на държавните съвети и върховните административни юрисдикции, проведено през октомври 2023 г. в Швеция.

- 30 Запитващата юрисдикция подчертава, от една страна, важния принос на италианските съдилища към паневропейския диалог между Съда и европейските съдилища, включително чрез инструмента за преюдициално запитване.
- 31 От друга страна, запитващата юрисдикция отбелязва, че големият брой преюдициални запитвания, отправени от италианските съдилища, и по-специално от Consiglio di Stato (Държавен съвет), в сравнение с тези на върховните (административни) съдилища на други държави членки, подчертава риска инструментът на преюдициалното запитване да се използва от съдиите автоматично и с цел „самозащита“ дори в случаите, когато националното законодателство, което трябва да се приложи по конкретното дело, не поражда съмнения за съвместимост с правото на ЕС съгласно принципите на *acte clair*. Според запитващата юрисдикция това се дължи на факта, че горепосоченото италианско законодателство относно отговорността на националния съд би могло да повлияе на неговото отношение, като го подтикне да формулира въпроси, които впоследствие се оказват очевидно недопустими само защото някои страни в производството предвиждат възможността да предявят иск за отговорност в случай на неотправяне на запитване (вж. решение от 12 декември 2023 г. по дело C-407/23).
- 32 Според запитващата юрисдикция в решение C-561/19, Consorzio Italian Management (по-специално точки 50, 51 и 53—55), Съдът пояснява, че при наличието на искане за „задължително“ отправяне на преюдициално запитване от страна на съда е налице не „задължение за автоматично отправяне на преюдициално запитване“ *tout court*, а „задължение за произнасяне по въпросното искане и за мотивиране“ относно обстоятелствата, които го изключват, в съответствие с установената европейска съдебна практика относно *acte clair*, *acte éclairé*, и относно релевантността на посочения от страните преюдициален въпрос.
- 33 Тези заключения се потвърждават от принципите, установени от Европейския съд по правата на човека (решение от 20 септември 2011 г., 3989/07 и 38353/07, Ullens de Shooten и Rezabek с/у Белгия; решение от 10 април 2012 г., 4832/04, Vergauwen и др. с/у Белгия, точки 87—106 и по-специално точки 89—91 от мотивите). По-специално, в последното цитирано решение Европейският съд по правата на човека постановява, че обосновката на решението да не се отправя запитване е достатъчна, за да се избегне нарушение на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ.
- 34 Следователно при наличието на изрично мотивиране от страна на националния съд на решението да не се отправя запитване, не може да се предполага отговорност за вреди и/или дисциплинарна отговорност на съда, тъй като в противен случай би се стигнало до накърняване на независимостта на съдебната власт.

- 35 В заключение и въз основа на гореизложеното, за да се определи евентуалната отговорност на съда за неотправянето на преюдициално запитване до Съда, следва да се вземе предвид само дали е изпълнено задължението за мотивиране на решението да не се отправя преюдициално запитване.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ