

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

15 юли 2004 година

„Споразумение за опазване на Средиземно море от замърсяване (Споразумение от Барселона) – Протокол за опазване на Средиземно море от замърсяване от наземни източници – Член 6, параграф 3 – Разрешително за изхвърляне – Пряко действие”

По дело С-213/03,

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание член 234 ЕО от Cour de Cassation (Франция) по производството висящо пред този съд, между

**Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région**

и

**Électricité de France (EDF)**

относно тълкуването на член 6, параграф 3 от Протокола за опазване на Средиземно море от замърсяване от наземни източници, подписан в Атина на 17 май 1980 година, одобрен с Решение 83/101/ЕИО на Съвета от 28 февруари 1983 г. (ОВ L 67, стр. 1), както и на член 6, параграф 1 от същия протокол, така както е изменен по време на конференцията на пълномощните представители, проведена в Syracuse на 7 и 8 март 1996 година, като тези изменения са одобрени с решение 1999/801/ЕО на Съвета от 22 октомври 1999 година (ОВ L 322, стр. 18),

СЪДЪТ (втори състав),

в състав: г-н С. W. A. Timmermans, председател на състав, г-н С. Gulmann, г-н J.-P. Puissochet, г-н J. N. Cunha Rodrigues и г-н R. Schintgen (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-н D. Ruiz-Jarabo Colomer,

секретар: г-жа M. Múgica Arzamendi, главен администратор,

като има предвид писмените становища, представени:

– за Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région, от адв. W. Viscardini, avocat,

– за Électricité de France (EDF), от адв. O. Coutard и адв. M. Mayer, avocats,

– за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-н E. Puisais, в качеството на представители,

– за Комисията на Европейските общности, от г-н G. Valero Jordana и г-н B. Stromsky, в качеството на представители,

предвид протокола от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région, на Électricité de France, на френското правителство и на Комисията в съдебното заседание на 10 март 2004 г.,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

### Решение

1. С Акт от 6 май 2003 г., постъпил в Съда на 19 май същата година, Cour de cassation (Касационен съд, Франция) поставя, на основание член 234 ЕО, два преюдициални въпроса относно тълкуването на член 6, параграф 3 от Протокола за опазване на средиземно море от замърсяване от наземни източници, подписан в Атина на 17 май 1980 година, одобрен с решение 83/101/ЕИО на Съвета от 28 февруари 1983 г. (ОВ L 67, стр. 1, наричан по-нататък за краткост „протокол“), както и на член 6, параграф 1 от същия протокол, така както е изменен по време на конференцията на пълномощните представители, проведена в Сиракуза на 7 и 8 март 1996 г., като измененията са одобрени с Решение 1999/801/ЕО на Съвета от 22 октомври 1999 г. (ОВ L 322, стр. 18, наричан по-нататък „измененият протокол“).

2. Тези въпроси са повдигнати в рамките на спор между Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région (наричан по-нататък „coordination des pêcheurs“) и Électricité de France (наричано по-нататък „EDF“) по повод изхвърляне на вещества от водоелектрическата централа в Saint-Chamas (Франция) в Étang de Berre.

#### Правна уредба

3. Конвенцията за опазване на Средиземно море от замърсяване, подписана в Барселона на 16 февруари 1976 г. (ОВ 1977 г., L 240, стр. 3, наричана по-нататък „конвенцията“), е приета от Европейската икономическа общност с Решение 77/585/СЕЕ на Съвета от 25 юли 1977 г. (ОВ L 240, стр. 1).

4. Член 2, буква а) от Конвенцията определя понятието „замърсяване“ както следва:

„(...) пряко или непряко въвеждане от човека на вещества или енергия в морската среда, когато то има вредно въздействие като увреждане на биологичните ресурси, опасност за здравето на хората, пречки за морските дейности, включително риболова, промяна на качеството на морската вода от гледна точка на използването ѝ и влошаване на привлекателността ѝ”.

5. Според член 4, параграф 1 от Конвенцията:

„Договарящите страни вземат самостоятелно или съвместно всички подходящи мерки в съответствие с разпоредбите на настоящата конвенция и на действащите протоколи, по които те са страна, за предотвратяване, намаляване, борба със замърсяването в зоната на Средиземно море и за опазване и подобряване на морската среда в този район.”

6. Член 8 от Конвенцията уточнява:

„Договарящите страни вземат всички подходящи мерки, за предотвратяване, намаляване, борба със замърсяването в района на Средиземно море, дължащо се на изливите от реките, крайбрежните предприятия или отводните канали или произхождащо от всякакъв друг източник, намиращ се на тяхната територия.”

7. В същия смисъл член 1 от Протокола предвижда:

„Договарящите страни (...) вземат необходимите мерки за предотвратяване, намаляване, борба с и контрол върху замърсяването на Средиземно море, причинено от отпадъчните води от реките, крайбрежните предприятия, отводните канали или от всякакви други наземни източници, разположени на техните територии”

8. Според член 3, буква в) от Протокола:

„Зоната, в която се прилага настоящия протокол (наричана по-долу „зоната на Протокола”) е следната:

(...)

в) солените блата, свързани с морето.”

9. Член 4, параграф 1, буква а) предвижда, че протоколът се прилага по отношение на „замърсяващи изливи, които достигат до зоната на Протокола, изхвърляни от наземни източници в рамките на териториите на страните, по-специално:

- пряко от отводни канали в морето, или чрез изхвърляне на брега,
- непряко чрез реките, каналите и другите водни течения, включително подземни водни течения или чрез оттичащи се води”;

10. Според член 6, параграфи 1 и 3 от Протокола:

„1) Страните стриктно ограничават замърсяването от наземни източници в зоната на Протокола, дължащо се на вещества или източници, посочени в приложение II към настоящия протокол.

(...)

3) Изхвърлянията са стриктно подчинени на издаването от страна на компетентните национални власти на разрешително, което надлежно отчита разпоредбите на приложение III към настоящия протокол (...)"

11. Според член 7, параграф 1, буква д) от протокола:

„Страните постепенно формулират и приемат в сътрудничество с компетентните международни организации, общи насоки и, когато е уместно, норми и критерии, които се отнасят, по-специално до:

(...)

д) специфични изисквания относно количествата на изпусканите вещества, посочени в приложения I и II, тяхната концентрация в отпадъчните води и методите за тяхното изхвърляне"

12. От точки 11 и 13 от раздел А от приложение II към протокола следва, че са подчинени на режима, предвиден в член 6 от същия „вещества, които имат пряко или непряко отрицателно влияние върху съдържанието на кислород в морската среда, особено вещества, които могат да причинят еутрофикация", и „вещества, които въпреки че нямат токсичен характер могат да нанесат вреда на морската среда или да попречат на законното използване на морето поради количествата, в които се отделят в морската среда".

13. Раздел Б от приложение II уточнява:

„Контролът и строгото спазване на отделянето на веществата, изброени в раздел А по-горе, се осъществяват в съответствие с разпоредбите на приложение III."

14. Приложение III на Протокола излага факторите, които следва да се вземат под внимание „във връзка с издаването на разрешително за изхвърляне на отпадъци, съдържащи вещества, посочени в приложение II (...)" . Така, държавите, страни по протокола следва да държат сметка за „характеристики и състав на отпадъците", за „характеристики на съставките на отпадъците, що се отнася до тяхната вредност", за „характеристики на мястото, на което се изхвърлят отпадъците и на приемащата морска среда", за „наличие на технологии за обработване на отпадъците" и накрая, за "потенциално увреждане на морските екосистеми и на използването на морската вода".

15. Съгласно член 3, буква г) от изменения протокол, който съответства на член 3, буква в) от Протокола, районът на приложение на последния обхваща:

„(...)

г) (с)олените блата свързани с морето, крайбрежните солени води, включително крайбрежните блата и лагуни и почвените води, свързани със Средиземно море”.

16. Член 6, параграф 1 от изменения протокол предвижда:

„Изхвърлянията от отделни източници в зоната на протокола и изхвърлянето във водата или емисиите в атмосферата, които достигат до средиземноморския район и могат да го увредят, по начина описан в член 3, букви а), в) и г) от настоящия протокол, са стриктно подчинени на издаването на разрешение или правна уредба от страна на компетентните органи на страните, като надлежно се държи сметка за разпоредбите на настоящия протокол и на приложение II към него, както и за действащите решения или препоръки, приети на срещите на договарящите страни.”

17. Приложение I В от изменения протокол изброява „категориите вещества и източници на замърсяване”, които „служат за ръководство при изготвянето на планове за действие, програми и мерки”. По-точно, точка 17 посочва „нетоксичните вещества, които имат неблагоприятен ефект върху съдържанието на кислород в морската среда”.

18. Измененият протокол отменя предишното приложение II и променя номера на предишното приложение III, което става приложение II като го изменя.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

19. Étang de Verre, с площ от 15 000 хектара и разположено във Франция, е солено блато пряко свързано със Средиземно море.

20. Синдикатът се оплаква многократно пред EDF от влошаването на водната среда на étang de Verre, дължащо се най-вече на вливания на сладка вода от река Durance, които се изхвърлят по изкуствен начин в блатото при всяко пускане в действие на турбините на водноелектрическата централа в Saint-Chamas.

21. На 1 септември 1999 г. по искане на coordination des pêcheurs EDF е призовано по бързото производство пред tribunal de grande instance (Първоинстанционния съд) на Марсилия (Франция) за преустановяване на извършено нарушение за да бъде издадена заповед за спиране на експлоатацията на водноелектрическата централа в Saint-Chamas под страх от периодична парична санкция. Синдикатът изтъква по-специално че EDF излива отпадъците от тази електроцентрала без да е получило предварителното разрешение за това, предвидено в член 6, параграф 3 от Протокола.

22. С Определение от 25 октомври 1999 г., съдията в Първоинстанционния съд разгледал молбата по реда на бързото производство, отхвърля искането за преустановяване на нарушението. Въпреки че признава съществуването на неудобството предизвикано от пускането в действие на турбините на водноелектрическата централа, той смята, че:

„Когато става въпрос за прилагането на правото на Общността, и по-специално на Конвенцията от Барселона и на Протокола от Атина (...), въпросът за тяхното пряко действие по отношение на субектите на правото съдържа спорни моменти, които не са от компетентността на съдията по главното производство.

При това положение, въпросът дали използването на водноелектрическата централа в Saint-Chamas от EDF представлява явно незаконно нарушение, т. е. нарушение по смисъла, който обикновено придава на това понятие съдебната практика, поражда твърде сериозни спорове, за да може съдията по бързото производство да се намеси и да сложи край на използването продължило три десетилетия – решение твърде сериозно в конкретния случай, което води до много сериозни последствия по-конкретно за производството и сигурността на електрическата система в областта (...)

23. Синдикатът подава обжалва това решение пред Cour d'appel (Апелативен съд) в Aix-en-Provence (Франция), който я отхвърля с Решение от 21 септември 2000 г. Апелативният съд приема по-специално „че различните членове (от Протокола) са взаимно свързани” и че член 6, параграф 3, „не може да бъде разглеждан изолирано, така че никакво разрешение за изхвърляне на вещества не може да бъде поискано валидно и практически от EDF, въз основа на този протокол, докато френската държава не определи приложимите технически критерии, тъй като не може да бъде даден никакъв отговор”.

24. Синдикатът подава касационна жалба срещу това решение, като изтъква именно нарушаването от EDF на член 6, параграф 3 от Протокола, чието прилагане е погрешно отказано от Cour d'appel.

25. При тези обстоятелства, Cour de cassation (Касационният съд) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните два преюдициални въпроса:

„1) Има ли да се приеме, че член 6, параграф 3 от Протокола (...), впоследствие член 6, параграф 1 в изменената му редакция, пряко действие, така че всяко заинтересувано лице да може да се позове на него пред националните юрисдикции за да обоснове иск, насочен към преустановяване на изхвърлянето на вода, което не е било разрешено според реда и критериите, които предвижда същия протокол?

2) Трябва ли същата разпоредба да се тълкува в смисъл, че забранява на който и да е да излива в солено блато, свързано със Средиземно море вещества, които въпреки че не са токсични оказват неблагоприятно въздействие върху съдържанието на кислород в морската среда, без да е получил разрешение, издадено от компетентните органи на държавите-членки като се вземат предвид разпоредбите на цитирания по-горе протокол и на приложение III В (станало приложение II) към него?”

Относно значението на изменения протокол за решаването на спора по главното производство.

26. EDF и френското правителство считат, че следва да се тълкува единствено протоколът, тъй като измененият протокол все още не е влязъл в сила.

27. В това отношение, от постоянната съдебна практика следва, че процедурата, установена от член 234 ЕО е инструмент за сътрудничество между Съда и националните съдии (вж., по-специално Решение от 16 юли 1992 г. по дело Lourenço Dias, C-343/90, Recueil стр. I-4673, точка 14 и Решение от 18 март 2004 г. по дело Siemens и ARGE Telekom, C-314/01, все още непубликувано в Recueil, точка 33 и цитираната съдебна практика).

28. В рамките на това сътрудничество, националният съдия сезиран със спора, който единствен познава непосредствено фактите по спора и който ще носи отговорност за последвалото съдебно решение, е в най-добра позиция за да прецени с оглед особеностите на делото, както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови своето решение, така и относимостта на въпросите, които поставя на Съда (вж., по-специално Решение по дело Lourenço Dias, цитирано по-горе, точка 15 от 22 януари 2002 г., Решение по дело Canal Satélite Digital, C-390/99, Recueil стр. I-607, точка 18 и Решение по дело Siemens и ARGE Telekom, цитирано по-горе, точка 34).

29. В конкретния случай, съвсем не е очевидно, че тълкуването на член 6, параграф 1 от изменения протокол не би било от полза за решаване на спора по главното производство. Както с основание отбелязва Комисията, не следва да се изключва възможността, при положение че решението на Cour d'appel на Aix-en-Provence бъде отменено от Cour de cassation, измененият протокол да е влязъл в сила в момента, в който ще трябва да се отново да се постанови решение по съществуващото на спора по главното дело.

30. Поради това следва да се вземе под внимание и изменения протокол с оглед отговорите, които ще бъдат дадени, на преюдициалните въпроси.

Относно прякото действие на член 6, параграф 3 от Протокола и член 6, параграф 1 от изменения протокол

Становища на страните

31. EDF изтъква наличието на взаимна зависимост между различните разпоредби от Протокола, което прави невъзможно признаването на пряко действие на член 6, параграф 3 дори и последният да съдържа ясна и точна разпоредба.

32. Така, член 6, параграф 1 от Протокола поставя целта да „се ограничи стриктно” замърсяването с веществата или източниците, изброени в приложение II (включително веществата, имащи неблагоприятно действие върху съдържанието на кислород). За тази цел, параграф 2 указва на страните да въведат, „съвместно или по отделно”, според случая, „необходимите програми и мерки”. Накрая, параграф 3 изисква при изхвърлянията на вещества получаването на „разрешително, което надлежно отчита разпоредбите на приложение III”.

Задължението да „се взема под внимание” обаче би имало много неясен смисъл, който би могъл да доведе при липсата на уточнения до необходимостта от получаване на разрешение за всяко изхвърляне поради самия факт, че то се отнася до едно от веществата, изброени в приложение II към Протокола. Това изискване обаче би било напълно несъразмерно от гледна точка на целта, преследвана от него.

33. EDF се позовава и на член 7, параграф 1 от Протокола, отнасящ се до „обща норма или критерий”, чието установяване би било необходимо преди създаването на система на предварително разрешение. Тези норми и критерии и обаче до този момент все още не са определени що се отнася до изхвърлянето на вещества в конкретния случай.

34. Нещо повече, доколкото Общността е страна по Конвенцията и по Протокола, нормите, които следва да бъдат създадени за тяхното прилагане, биха могли да бъдат главно от общностен характер. До момента обаче, не съществува никаква директива относно изхвърлянето на сладка вода и тиня в солено блато.

35. От своя страна, синдикатът, френското правителство и Комисията защитават тезата за прякото действие на член 6, параграф 3 от Протокола като се позовават на съдебната практика на Съда (вж., по-специално Решение от 30 септември 1987 г. по дело Demirel, 12/86, Recueil стр. 3719, точка 14).

36. Така, член 6, параграф 3 от Протокола съдържа от гледна точка на понятията, целта и характера на последния ясното, точното и безусловното задължение изхвърлянето на веществата, посочени в приложение II на протокола, да бъде поставено в зависимост от получаването на предварително разрешение от компетентните национални органи. Строгата забрана да се изхвърлят вещества при липсата на такова разрешение не е подчинена при спазването или действието ѝ, на никаква резерва или издаването на някакъв последващ акт. Нещо повече, приложение III към Протокола, към което препраща член 6, параграф 3, пояснява съвкупността от факторите, които следва да бъдат взети под внимание при издаването на разрешението.

37. Според Комисията, липсата на съвместно приети мерки, програми и ръководни насоки не води до блокиране на прилагането на протокола, нито пречатства издаването на разрешения за изхвърляне на вещества, а увеличава правото на преценка на държавите-членки при издаването на тези разрешения, чието упражняване подлежи на съдебен контрол.

38. Синдикатът и Комисията добавят, че редакцията на член 6 вследствие изменението на протокола, и другите изменения, направени в приложенията, не променят съображенията, изложени по-горе.

Съображения на Съда



39. Според трайно установената практика на Съда, разпоредба от споразумение, сключено между Общността и трети страни следва да се приема като имаща пряко действие тогава когато, с оглед на съдържанието му, както и на целта и характера на споразумението, тя съдържа ясно и точно задължение, чието приложение не зависи от гледна точка на прилагането и действието му от издаването на последващ акт (вж., по-специално Решение по дело Demirel, цитирано по-горе, точка 14 и Решение от 8 май 2003 г. по дело Wählergruppe Gemeinsam, C-171/01, Recueil стр. I-4301, точка 54).

40. За да бъде взето решение дали член 6, параграф 3 от Протокола отговаря на тези критерии, следва първо да се разгледа начина по който е формулиран.

41. В това отношение, трябва да се приеме, че тази разпоредба прогласява, с ясни, точни и безусловни изрази задължението за държавите-членки да поставят изхвърлянето на веществата, изброени в приложение II към същия Протокол, в зависимост от издаването от националните компетентни органи на разрешение, надлежно държащо сметка за разпоредбите на приложение III към него.

42. Както с основание подчертава Комисията, обстоятелството, че националните органи имат свобода за преценка при издаването на разрешенията, с оглед критериите, посочени в приложение III, по никакъв начин не намалява яснотата, точността и безусловния характер на забраната, произтичаща от член 6, параграф 3 от Протокола за изхвърляне на вещества без наличието на предварително разрешение.

43. Тази извод се потвърждава от целта и характера на Протокола.

44. Наистина, от член 1 и член 4 от Протокола следва, че той има за цел да предотврати, намали, да се бори и да овладее замърсяването на района на Средиземно море, дължащо се на изливания от реките, от крайбрежните предприятия или на отточни води, или произхождащо от всякакъв друг източник на сушата, разположен на тяхната територия. С оглед на това, като повтаря ангажиментите, поети по силата на членове 4 и 8 от Конвенцията, член 1 на Протокола налага на договарящите страни задължението да вземат „необходимите мерки”.

45. Като установява режим на предварително разрешение от компетентните национални органи за изливането на веществата, посочени в приложение II, член 6, параграф 3 от Протокола допринася за овладяването от държавите-членки на замърсяването от източници на сушата от района на приложение на протокола. Признаването на прякото действие на тази разпоредба служи за постигането на целта на протокола, така както бе посочена по-горе и да отговори на характера на този инструмент, предназначен по-конкретно да предотврати замърсяването, дължащо се на бездействието на публичните власти.

46. Предходните съображения се отнасят и до тълкуването на член 6, параграф 1 от изменения протокол. Препращането в него към „съответните решения или препоръки от срещите на договарящите страни”, за които компетентните национални

62003J0213 - ЦПР - финализиран

органи следва да държат сметка, не може да постави под съмнение яснотата, точността и безусловния характер на забраната за изливане на вещества при липсата на разрешение. Нещо повече, измененията, одобрени с Решение 1999/801 ни най-малко не са изменят целта, нито характера на протокола.

47. Предвид изложеното по-горе, на първия въпрос следва да се отговори, че както член 6, параграф 3 от Протокола, така и член 6, параграф 1 от изменения протокол, след влизането му в сила, имат пряко действие, така че всяко заинтересувано лице има право да се позове на тези разпоредби пред националните юрисдикции.

Относно приложното поле на член 6, параграф 3 от Протокола и на член 6, параграф 1 от изменения протокол

48. Както с основание сочат синдикатът, френското правителство и Комисията, самото приложение III, визирано в член 6, параграф 3 от Протокола и изброяващо факторите, които следва да бъдат взети под внимание с оглед издаването на разрешения за изхвърляне на отпадъци, препраща към приложение II, което посочва веществата, съдържащи се в разглежданите отпадъци. Между тях, в точка 11, са „вещества, които имат пряко или непряко отрицателно влияние върху съдържанието на кислород в морската среда, особено вещества, които могат да причинят еутрофикация” и в точка 13, „вещества, които въпреки че нямат токсичен характер могат да нанесат вреда на морската среда или да попречат на законното използване на морето поради количествата, в които се отделят в морската среда”.

49. Следва да се приеме, че точки 11 и 13 не поставят изискването за предварително разрешение за изхвърляне на веществата, за които се отнасят, в зависимост от токсичността на последните.

50. Същият извод се налага по повод приложното поле на член 6, параграф 1 от изменения Протокол.

51. Наистина, по силата на тази разпоредба, съвкупността от „изхвърлянията от отделни източници в района на протокола (който обхваща, по силата на член 3, буква г) от изменения протокол, солените блата, свързани със Средиземно море) и изхвърлянията във водата или емисиите в атмосферата, които достигат района на Средиземно море или могат да го засегнат”, и не само изливането на веществата, посочени в приложение II към Протокола, които занапред ще бъдат „поставени в строга зависимост от получаването на разрешение или уредба от страна на компетентните органи”, които ще вземат под внимание по-конкретно разпоредбите на изменения протокол и на приложение II към него.

52. Предвид изложеното по-горе, на втория въпрос следва да се отговори, че както член 6, параграф 3 от Протокола, така и член 6, параграф 1 от изменения протокол трябва да бъдат тълкувани в смисъл, че забраняват, при липсата на разрешение, издадено от националните компетентни органи, изливането в солено блато, свързано със Средиземно море на вещества, които въпреки че не са токсични имат неблагоприятно действие върху съдържанието на кислород в морската среда.

## По съдебните разноси

53. Разходите, направени от френското правителство и от Комисията, които са представили становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск, предявен пред препращащия съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноси.

По изложените съображения,

Съдът (втори състав),

като се произнася по въпросите, отправени от Cour de cassation, с Акт от 6 май 2003 г., реши:

**1. Член 6, параграф 3 от протокола за защита на Средиземно море от замърсяване от източници на сушата, подписан в Атина на 17 май 1980 г., одобрен с решение 83/101/ЕИО на Съвета от 28 февруари 1983 г., както и след влизането му в сила член 6, параграф 1 от същия протокол в редакцията му след изменението на конференцията на пълномощните представители, проведена се в Syracuse на 7 и 8 март 1996 г., като измененията са били одобрени с решение 1999/801/ЕО на Съвета от 22 октомври 1999 г., имат пряко действие, така че всяко заинтересувано лице има право да се позове на тези разпоредби пред националните юрисдикции.**

**2. Същите тези разпоредби трябва да бъдат тълкувани в смисъл, че забраняват при липсата на разрешение, издадено от националните компетентни органи, изливането в солено блато, свързано със Средиземно море, на вещества, които въпреки че не са токсични, имат неблагоприятно действие върху съдържанието на кислород в морската среда.**