

II

(Съобщения)

СЪОБЩЕНИЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Известие на Комисията относно прилагането на Директивата за оценка на въздействието върху околната среда (Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, изменена с Директива 2014/52/ЕС) за промените и разширяването на проектите – приложение I.24 и приложение II, точка 13, буква а), включително основните понятия и принципи, свързани с тях

(2021/C 486/01)

Съдържание

1	Въведение	3
1.1	Налични източници на информация	3
2	Основни принципи и определения	4
2.1	Оценка на въздействието върху околната среда — обхват	4
2.2	Основни приложими определения и разпоредби на Директивата за ОВОС	4
2.2.1	Проект	5
2.2.2	Разрешение за осъществяване	5
2.2.3	Разделяне на проекти	7
2.2.4	Оценка на цялостното въздействие на даден проект	8
2.2.5	Корективни мерки при неизвършване на оценка на въздействието върху околната среда	8
3	Управление на промените и разширяванията на проекти	8
3.1	Контекст	9
3.2	Понятието промяна/разширяване на проект	10
3.3	Приложение I към Директивата за ОВОС — категория проекти по точка 24 от приложение I	10
3.3.1	Приложение I — Проекти с прагове	11
3.3.2	Приложение I — Проекти без прагове	11
3.4	Приложение II към Директивата за ОВОС — категория проекти, включени в приложение II, точка 13, буква а) ...	12
4	Прилагане на Директивата за ОВОС за промени и разширявания на ядрени електроцентрали	13
	Въведение	13
4.1	Примери за работи или физическа намеса, свързани с промени или разширявания на категорията проекти, отнасящи се до ядрени електроцентрали	14
4.2	Разрешаване на промени или разширявания на проекти за ЯЕЦ	15
4.2.1	Специфичните случаи на удължаване на срока на експлоатация (LTE) и на дългосрочна експлоатация (LTO) 16	

4.3	Ръководни принципи за оценка на промените или разширяванията на проектите за ЯЕЦ с оглед на решението по делото Doel	16
4.4	Определяне на риска и необходимостта от ОВОС	17
4.5	Сравнителен анализ при прилагането на Директивата за ОВОС в областта на ядрената енергетика	18
5	Обобщение на основните елементи	19

1 ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на настоящото ръководство е да предостави разяснения на компетентните органи и заинтересованите лица по прилагането на Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда ⁽¹⁾, изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за изменение на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда ⁽²⁾ (Директивата за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), предвид най-новата съдебна практика на Съда на Европейския съюз (СЕС). По-специално ръководството е насочено към промените или разширяванията, включени в приложения I и II към Директивата за ОВОС, като отделна глава се посвещава на ядрения сектор.

Точка 24 от приложение I и точка 13, буква а) от приложение II се отнасят до измененията и разширяванията на проекти и имат широко приложение, тъй като обхващат промените на всички категории проекти, попадащи в обхвата на Директивата за ОВОС. Правилното прилагане на Директивата за ОВОС по отношение на промените и разширяванията на проекти има ключова роля за цялостното изпълнение на Директивата за ОВОС.

С някои скорошни съдебни решения, и особено решението на Съда по дело C-411/17 ⁽³⁾ относно удължаването на срока на експлоатация на атомната електроцентрала, разположена в Doel, Белгия (наричано по-нататък „решението по делото Doel“), се внесоха нови елементи, които трябва да се вземат предвид при разглеждането на промените в проектите по приложение I, и се потвърдиха основните принципи за прилагане на Директивата за ОВОС. Също така, поради общия им процедурен характер, и двете категории проекти, свързани с промяна или разширяване на проект, са били обект на многобройни молби за информация във връзка с тяхното прилагане от страна на компетентните национални органи и други заинтересовани лица.

Предвид горепосочените съображения Комисията реши да публикува настоящото ръководство, за да опише тези понятия и принципи съгласно Директивата за ОВОС, включително определенията и разпоредбите на Директивата за ОВОС. Целта на ръководството е да се подобри изпълнението на Директивата за ОВОС посредством разглеждането в контекст на примери за задълженията по Директивата за ОВОС, насърчаването на последователен подход и формулирането на приложимите разпоредби относно промените и разширяванията на проекти.

Тъй като съществуват множество практически ситуации, които често са сложни, а Директивата за ОВОС се прилага за най-различни сектори и видове проекти, не е възможно да се представи изчерпателен списък с примери. Може да се наложи компетентните национални органи да прилагат изискванията на Директивата за ОВОС за всеки отделен случай и да оценяват случаите при отчитане на конкретните обстоятелства. С цел да се постигне последователно изпълнение на Директивата за ОВОС, Комисията насърчава държавите членки да предприемат на доброволни начала извършването на сравнителен анализ по отношение на промените и разширяването на проекти. Подобен анализ би дал възможност за обединяване на експертния опит и за сравняване на примери от всяка държава членка, като постепенно би могъл да доведе до разработването на общи методики на равнището на ЕС и да улесни практическото прилагане в специфични случаи.

1.1 Налични източници на информация

Единствената институция, която притежава компетентност да дава официално тълкуване на правото на Европейския съюз, е Съдът на Европейския съюз. Директивата за ОВОС често е била предмет на дела, отнесени до Съда, като по редица дела е разглеждан въпросът за определенията, описанието или обхвата на отделните категории проекти, изброени в приложения I и II.

Решенията на Съда съдържат ключови общи принципи, които са полезни при тълкуването на категориите проекти, изброени в Директивата за ОВОС, както и на други понятия, включително тълкуването на самото понятие „проект“.

Освен настоящото ръководство, службите на Комисията са подготвили и редовно актуализират брошура относно решенията на Съда на Европейските общности — Оценка на въздействието върху околната среда на проекти ⁽⁴⁾.

В Директивата за ОВОС има изрични препратки към други международни споразумения, като например Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (Конвенцията от Еспо) ⁽⁵⁾ и Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Конвенцията от Орхус) ⁽⁶⁾. Директивата за ОВОС следователно следва да се тълкува в съответствие с тези

⁽¹⁾ ОВ L 26, 28.1.2012 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ L 124, 25.4.2014 г., стр. 1.

⁽³⁾ C-411/17, Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, ECLI:EU:C:2019:622.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf (този документ не отразява официалното становище на Комисията, не е обвързващ за Комисията и това официално съобщение не означава неговото приемане).

⁽⁵⁾ ОВ C 104, 24.4.1992 г., стр. 7.

⁽⁶⁾ ОВ L 124, 17.5.2005 г., стр. 4.

конвенции ⁽⁷⁾. Освен това, като се има предвид широкият спектър от сектори, обхванати от Директивата за ОВОС, множество други законодателни инструменти на равнище ЕС съдържат определения на термините, включени във или свързани с дейности, обхванати от приложения I и II ⁽⁸⁾.

При изготвянето на настоящото ръководство Комисията взе предвид Ръководството относно приложимостта на Конвенцията от Еспо към удължаването на срока на експлоатация на ядрените електроцентрали, разработено в рамките на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН) ⁽⁹⁾.

2 ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

2.1 Оценка на въздействието върху околната среда — обхват

В Директивата за ОВОС се установяват процесурни задължения, относими към попадащите в обхвата ѝ публични и частни проекти, за които има вероятност да окажат значително въздействие върху околната среда. За тези проекти трябва да се изисква разрешение за осъществяване, и преди да бъде издадено такова разрешение трябва да се направи оценка на въздействието им върху околната среда.

Попадащите в обхвата на Директивата за ОВОС проекти са разделени на категории и са изброени в приложения I и II. Проектите, изброени в приложение I, са онези, за които се смята, че имат значително въздействие върху околната среда, и по правило подлежат на задължителна оценка (член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС). Съгласно член 2, параграф 1 и на член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС и независимо от изключителните случаи по член 2, параграф 4 въздействието върху околната среда на проектите, попадащи в приложение I към директивата, трябва да бъде систематично оценявано като такова и да предшества издаването на разрешение ⁽¹⁰⁾. Следователно в това отношение държавите членки нямат право на преценка. Освен това повечето от категориите проекти, посочени в приложение I, съдържат прагове, които са пряко свързани с приложното им поле. Ако с националното законодателство бъдат определени прагове за категориите проекти, включени в приложение I, за които в него не са определени такива прагове, това би ограничило приложното поле на Директивата за ОВОС ⁽¹¹⁾.

Проектите, изброени в приложение II, не следва непременно да имат значително въздействие върху околната среда във всеки един случай. Те следва да преминат през процес на определяне — по-известен под термина „скрининг“ — за да се установи дали има вероятност те да окажат значително въздействие върху околната среда. Съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС определянето на вероятното въздействие върху околната среда може да се извърши посредством разглеждане на всеки отделен случай, посредством определяне на прагове или критерии, или посредством съчетание от тези методи, като се вземат под внимание съответните критерии за подбор, посочени в приложение III към директивата (характеристики на проектите, местоположение на проектите, вид и характеристики на потенциалното въздействие върху околната среда).

В член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС — като ключов ръководен принцип и основна цел — се ограничава свободата на преценка на държавите членки, особено по отношение на включените в приложение II проекти, като се изисква проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, *inter alia* поради своя характер, мащаби или местоположение, да бъдат предмет на оценка относно тяхното въздействие ⁽¹²⁾.

2.2 Основни приложими определения и разпоредби на Директивата за ОВОС

В следващия раздел са изложени основните определения и разпоредби, свързани с проектите и техните промени или разширявания.

⁽⁷⁾ Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Kokott по дело C-411/17, параграф 105 („Тъй като Директивата за ОВОС е предназначена да транспонира съществени части от Конвенциите [от Еспо], все пак е желателно тя да се тълкува в съответствие с Конвенциите. Също така е необходимо правотомицията на Съюза да се упражняват при спазване на международното право; поради това вторичното право на Съюза поначало трябва да се тълкува в съответствие с международните задължения на Съюза.“).

⁽⁸⁾ Различните нормативни актове може да имат различни цели, което от своя страна би могло да повлияе на обхвата и значението на съдържащите се в тях класификации и определения на проекти. По този начин дадена класификация на проект в една директива не е задължително да предписва точно как да се тълкува същият тип проект в контекста на друга директива. Както е посочено от Съда (вж. например дело C-227/01, Комисия/Испания), правото на ЕС трябва да се тълкува с оглед на общата структура и на целите на правната уредба, от които то е част.

⁽⁹⁾ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Guidance_on_Conventions%20applicability_to_LTE%20of%20NPPs_As%20endorsed%20and%20edited.pdf

⁽¹⁰⁾ Вж. в този смисъл дело C-486/04 Комисия/Италия, параграф 45 и дело C-255/05 Комисия/Италия, параграф 52.

⁽¹¹⁾ Вж. C-435/09 Комисия/Белгия, параграфи 86 и 88.

⁽¹²⁾ C-72/95, Краaijeveld и други, параграф 50; C-2/07, Abraham и други, параграф 37; C-75/08 Mellor, параграф 50; C-427/07, Комисия/Ирландия, параграф 41

2.2.1 Проект

В член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС се дава следното определение за „проект“:

- „— извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми,
- друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми“.

Наличие на физическа работа

Съдът на няколко пъти последователно е потвърждавал ⁽¹³⁾, че терминът „проект“ се отнася за работа или за намеса от физическо естество. Подновяването на съществуващо разрешително (например за експлоатация на летище, както е по дело C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest и други, параграф 24, или на депо за отпадъци, както е по дело C-121/11, Pro-Braine и други, параграф 31) без провеждането на работи или намеса, променящи физическото състояние на обекта, не може да бъде квалифицирано като „проект“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква а). Следователно наличието на работи или на физическа намеса е предпоставка за определянето на дадена дейност като „проект“ по смисъла на Директивата за ОВОС.

В решението по делото *Doel* Съдът припомня, че: „От практиката на Съда следва, че с оглед по-специално на формулировката на член 1, параграф 2, буква а), първо тире от Директивата за ОВОС, на понятието „проект“ съответстват работи или намеса, променящи физическото състояние на обекта“ (параграф 62).

Същият принцип, приложен към приложения I.24 и II.13(a), означава, че за да попаднат в обхвата на Директивата за ОВОС и определението за проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а), измененията или разширяванията на съществуващи проекти предполагат извършване на работи или намеса, променящи физическото състояние на първоначалните проекти ⁽¹⁴⁾.

2.2.2 Разрешение за осъществяване

В член 1, параграф 2, буква в) от Директивата за ОВОС се дава следното определение на понятието „разрешение за осъществяване“:

- „в) „разрешение за осъществяване“ означава решението на компетентния орган или органи, което дава право на възложителя да развива проекта“.

Необходимост от разрешение за осъществяване

Неколкократно Съдът е подчертавал, че „Държавите членки трябва да изпълняват изменената Директива 85/337 по начин, който отговаря на предвидените в нея изисквания, като се отчита основната ѝ цел, която, видно от член 2, параграф 1, е проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, *inter alia* поради своя характер, мащаби или местоположение, преди да бъдат одобрени, следва да бъдат предмет на процедура за издаване на разрешение и на оценка относно тяхното въздействие“ ⁽¹⁵⁾.

Поради това осъществяването на промени или разширявания на проекти по смисъла на точка 24 от приложение I или точка 13, буква а) от приложение II към Директивата за ОВОС, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, следва да бъде предмет на процедура за издаване на разрешение за осъществяване.

Форма на разрешението за осъществяване

В Директивата за ОВОС „разрешение за осъществяване“ означава решението на компетентния орган или органи, което дава право на възложителя да развива проекта ⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ Дело C-2/07, Abraham и други, параграф 23; Дело C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest и други, параграф 24; C-121/11, Pro-Braine и други, параграф 31.

⁽¹⁴⁾ По аналогия, дело C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest и други, параграф 24; дело C-121/11, Pro-Braine и други, параграф 32.

⁽¹⁵⁾ C-287/98, Linster, параграф 52; C-486/04, Комисия/Италия, параграф 36; C-215/06, Комисия/Ирландия, параграф 49; C-329/17, Prenzinger и други, параграф 35.

⁽¹⁶⁾ В директивата не се изисква допълнително „одобрение“ към това „разрешение за осъществяване“, вж. C-332/04, Комисия/Испания, параграф 53.

По този начин терминът „разрешение за осъществяване“ обхваща широк спектър от актове (т.е. решения, разрешителни и други оправомощаващи актове) в зависимост от националните процедури, приложими в държавите членки. То не се определя от наименованието или процедурата на приемането му в съответствие със съответното национално право на дадена държава членка, а от правните му последици. Както посочва Съдът, класифицирането на дадено решение като „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква в) от Директивата за ОВОС трябва да бъде осъществено по смисъла на националното законодателство по начин, съответстващ на правото на Съюза ⁽¹⁷⁾.

Директивата за ОВОС не изисква единна процедура за даване на разрешение ⁽¹⁸⁾ и в съответствие с член 2, параграф 2 от директивата ОВОС „може да се обедини с други съществуващи процедури за издаване на разрешения за проекти в държавите членки или, ако няма такива, може да се обедини с други създадени процедури или с процедури, които следва да бъдат създадени в съответствие с целите на настоящата директива“. Поради това се наблюдават разлики между държавите членки по отношение на терминологията, свързана с разрешението за осъществяване. Освен различните наименования (напр. разрешение за строеж, решение, разрешително), процедурата за издаването на разрешение също може да бъде различна. Възможно е например разрешение за осъществяване да бъде дадено чрез административна процедура на местно, регионално или национално равнище или чрез законодателна процедура ⁽¹⁹⁾, стига да са спазени съответните разпоредби на Директивата за ОВОС. Самото разрешение за осъществяване трябва да бъде окончателно решение, даващо право на възложителя да развива проекта (същият принцип се прилага в случаите на многоетапни процедури, вж. следващия раздел).

Когато промените или разширяванията на проекти по смисъла на точка 24 от приложение I или точка 13, буква а) от приложение II към Директивата за ОВОС, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, се приемат чрез **законодателна процедура**, те също са предмет на изискването за оценка относно тяхното въздействие върху околната среда в съответствие с член 2, параграф 1 ⁽²⁰⁾.

В този контекст е важно също така да се очертае разликата между разрешението за осъществяване по смисъла на Директивата за ОВОС и разрешително/лицензия, свързани с експлоатацията (на инсталация/съоръжение/площадка). Такива „разрешителни“, както са определени или използвани в други нормативни актове, например в Директивата относно емисиите от промишлеността ⁽²¹⁾ или в Директивата относно депонирането на отпадъци ⁽²²⁾, са приложими при определени режими на работа. От друга страна, терминът „разрешение за осъществяване“, разбран в контекста на Директивата за ОВОС, съгласно определението дава право на възложителя да развива проекта (например да извършва или планира строителни работи или друга намеса в естествената околна среда и ландшафта ⁽²³⁾). Разрешителното за експлоатация или лицензията въз основа на приложимото законодателство ⁽²⁴⁾ са свързани основно с разрешение относно експлоатацията на даден проект, като често се основават на предшествашо решение и изпълняват такова в контекста на многоетапна процедура. Както беше споменато в предходните раздели, подновяването на разрешително/лицензия за експлоатация без извършването на работи или намеси, променящи физическото състояние на обекта, трябва да бъде разделяно от понятието „разрешение за осъществяване“ ⁽²⁵⁾.

Промени и разширявания на проекти в многоетапни процедури

Разрешаването на проекти понякога се извършва в рамките на сложни административни процедури, включващи различни етапи и процеси. В случаите, когато е установена промяна или разширяване на проекта ⁽²⁶⁾, от ключово значение е да се определи „кога“ е необходима ОВОС и „какво“ следва да се оцени на всеки етап. При процедура за даване на разрешение, включваща няколко етапа, тази оценка трябва по принцип да бъде извършена веднага щом стане възможно да се установят и оценят всички въздействия, които проектът може да окаже върху околната среда ⁽²⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ С-290/03, Barker — Crystal Palace, параграфи 40—41.

⁽¹⁸⁾ С-50/09, Комисия/Ирландия, параграфи 73—75. „[Член 2, параграф 2] предполага, че предоставената на държавите членки свобода на действие обхваща определянето на процедурните правила и условията за издаване на разглежданото разрешение. Тази свобода на действие обаче може да бъде упражнявана само в предвидените в посочената директива граници и доколкото направеният от държавите членки избор гарантира пълното съобразяване с определените в нея цели.“

⁽¹⁹⁾ За повече подробности вж. раздел 4 от Ръководство за прилагането на изключения съгласно Директивата относно ОВОС (EUR-Lex - 52019XC1114(02) - EN - EUR-Lex (europa.eu)).

⁽²⁰⁾ Виж делото Doel, параграфи 103—114.

⁽²¹⁾ Директива 2010/75/ЕС Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17), член 3, параграф 7 — „разрешително“ означава писмено разрешение за експлоатация на определена инсталация или част от нея, включително горивна инсталация, инсталация за изгаряне на отпадъци или инсталация за съвместно изгаряне на отпадъци.

⁽²²⁾ Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 г. относно депонирането на отпадъци (ОВ L 182, 16.7.1999 г., стр. 1).

⁽²³⁾ Квалифицирането като „разрешение за осъществяване“ по смисъла на член 1, параграф 2, буква в) от Директивата зависи не от наименованието (примери за използвани термини в националната практика са разрешение за строеж, разрешително за градоустройствено планиране, разрешително за земеползване, (комплексно) екологично разрешително, разрешение за планиране, разрешително за разполагане на обект), а от това дали са изпълнени условията, посочени в директивата.

⁽²⁴⁾ Освен в Директивата относно емисиите от промишлеността, разрешителни режими може да бъдат открити например в законодателството за отпадъците — Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците или Директива 1999/31/ЕО от 26 април 1999 г. относно депонирането на отпадъци. Пример за лицензионен режим може да бъде открит например в Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води и за изменение на Директива 2004/35/ЕО и т.н.

⁽²⁵⁾ С-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest и други.

⁽²⁶⁾ Принципът от този раздел е приложим и за нови проекти.

⁽²⁷⁾ С-201/02, Wells, параграф 52—53, диспозитив 1.

В решението по делото *Doel* Съдът е припомнил съществуващата съдебна практика⁽²⁸⁾. Съгласно член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС оценката на въздействието върху околната среда на обхванатите от тази директива проекти трябва да бъде извършена „преди да бъдат одобрени“ (параграф 82). В него също така е посочено, че „когато националното право предвижда, че процедурата по издаване на разрешения се осъществява на няколко етапа, оценката на въздействието на определен проект върху околната среда трябва по принцип да бъде извършена веднага щом стане възможно да се установят и оценят всички въздействия, които този проект може да окаже върху околната среда“ (параграф 85).

Съдът също така обръща внимание на случаите, в които процедурата по издаване на разрешения включва няколко етапа, като един от етапите представлява основно решение, което определя параметрите на останалите решения във връзка с изпълнението. В тези случаи оценката на въздействието върху околната среда трябва да бъде свързана с основното решение, освен ако някои от въздействията върху околната среда станат известни едва на по-късен етап и са свързани с решенията във връзка с изпълнението. В такъв случай оценката на допълнителните въздействия, станали известни на по-късен етап, може да бъде направена на този по-късен етап⁽²⁹⁾. Според Съда „основно решение“ е онова, което определя „съществените характеристики“ на проекта, които няма да бъдат обсъждани или променени на по-късен етап⁽³⁰⁾. В такива случаи държавите членки трябва да гарантират, че оценката на въздействието върху околната среда е свързана с основното решение.

Освен това Съдът е разгледал и необходимостта от оценка на въздействието на такива проекти като цяло. В случай че процедурата по издаване на разрешения се състои от повече от един етап — един, включващ основно решение, и друг, включващ решение във връзка с изпълнението, което не може да надхвърля параметрите, зададени от основното решение — при някои обстоятелства компетентният орган е длъжен да извърши оценка на въздействието върху околната среда по отношение на даден проект дори след като е издадено одобрение на предварителния проект, когато откритите въпроси от изключителната компетентия на решаващия орган са одобрени на по-късен етап⁽³¹⁾. Тази оценка трябва да бъде всеобхватна, така че да се отнася за всички аспекти на проекта, които все още не са били оценени или които налагат изготвянето на нова оценка. Съдът припомня, че в Директивата за ОВОС е възприет подход на глобална оценка на въздействието върху околната среда на проектите или на техните изменения, която не трябва да се ограничава само до преките последици от самите планирани работи и до въздействието върху околната среда, което може да бъде причинено от използването или експлоатацията на крайния продукт от тези работи⁽³²⁾. Тази оценка също така не зависи от факта, че проектът може да е трансграничен⁽³³⁾.

2.2.3 Разделяне на проекти

Целта на Директивата за ОВОС не може да бъде заобиколена чрез разделянето на проекти, а липсата на отчитане на съвкупните последици от няколко проекта не трябва да води на практика до освобождаването на всички проекти от задължението за оценка, след като, взети заедно, те биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда по смисъла на член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС⁽³⁴⁾. Това може да е от значение по-специално за сложни проекти, осъществявани на етапи, за които може да са необходими последващи заявления за разрешение.

Когато няколко проекта, взети заедно, биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда по смисъла на член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС, тяхното въздействие върху околната среда следва да бъде оценено като цяло и по съвкупен начин. В своята съдебна практика Съдът се застъпва за широко тълкуване на Директивата за ОВОС и подчертава, че директивата цели „глобална оценка на въздействието върху околната среда на проектите или на техните изменения“⁽³⁵⁾.

Например по отношение на разстоянието Съдът е установил, че проект за далечни превози не може да бъде разделен на последователни по-къси отсечки, за да се изключат от изискванията на директивата както проектът като цяло, така и отсечките, получени в резултат на това разделяне. Ако това би било възможно, ефективността на директивата би могла да бъде сериозно застрашена, тъй като би било достатъчно съответните органи да разделят проект за далечни превози на последователни по-къси отсечки, за да не се прилагат за него изискванията на Директивата⁽³⁶⁾.

⁽²⁸⁾ Дело C-201/02, *Wells*; Дело C-508/03, Комисия/Обединено кралство; Дело C-290/03, *Barker*.

⁽²⁹⁾ C-201/02, *Wells* и C-2/07, *Abraham* и други.

⁽³⁰⁾ Вж. параграф 88 от решението по делото *Doel*: „88. Оттук следва, че макар прилагането на тези мерки да налага приелането на последващи актове в ралките на сложен и контролиран процес, който трябва по-специално да гарантира, че са спазени стандартите за сигурност и безопасност, приложими за промишленото производство на електроенергия от ядрена енергия, и макар — видно от изложението на мотивите към Закона от 28 юни 2015 г. — споменатите мерки в частност да подлежат на предварително одобрение от страна на ФАЯК, все пак тези мерки, след като веднъж са приети от националния законодател, определят съществените характеристики на проекта и априори повече не е предвидено да бъдат обсъждани или поставяни под въпрос.“

⁽³¹⁾ По дело C-50/09 Съдът заключава, че „за да изпълни възложеното му от посочения член 3 задължение, компетентният орган, отговарящ за околната среда, не може да се ограничи до установяване и описване на прякото и непрякото въздействие на даден проект върху определени фактори, а трябва и да ги оцени по подходящ начин за всеки отделен случай“ (параграф 37). Вж. също дело C-508/03, Комисия/Обединено кралство, параграфи 103—106.

⁽³²⁾ C-2/07, *Abraham* и други — летище на Лиеж, параграфи 42—43; C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, параграф 39.

⁽³³⁾ C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten*, параграф 51.

⁽³⁴⁾ C-392/96, Комисия/Ирландия, параграфи 76, 82; C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, параграф 44; C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten*, параграф 53; C-2/07, *Abraham* и други — летище на Лиеж, параграф 27; C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* и други, параграф 36; Case C-244/12, *Salzburger Flughafen*, параграф 37.

⁽³⁵⁾ Case C-2/07, *Abraham* и други — летище на Лиеж, параграф 42.

⁽³⁶⁾ Дело C-227/01, Комисия/Испания, параграф 53.

Съдът също така подчертава, че за решението дали трябва да се извърши оценка на въздействието върху околната среда, може да се окаже необходимо кумулативно съобразяване, за да се избегне заобикаляне на правната уредба на Съюза чрез раздробяване на проекти, които, взети заедно, могат да окажат значително въздействие върху околната среда. Националните органи трябва да разгледат в светлината на тази съдебна практика дали и в каква степен следва да се преценят общо последиците върху околната среда на проектите, за които става въпрос, и на проектите, осъществени по-рано ⁽³⁷⁾.

2.2.4 Оценка на цялостното въздействие на даден проект

Решението по делото *Doel* потвърди друг важен принцип на Директивата за ОВОС, а именно задължението за оценка на цялостното въздействие на даден проект и за изготвяне на цялостна ОВОС. В параграфи 64—72 Съдът смята, че мерките, предвидени за разширяване на съществуващ проект (мерките за възобновяване на работата на ядрена електроцентрала за 10 години или за отлагане на спирането ѝ с 10 години, както е посочено в параграф 59), не могат да бъдат отделени от дейностите по модернизация, с които те са неразривно свързани, поради което заедно представляват един проект. Всъщност мерките, съдържащи се в закона от 2015 г. (удължаване на срока на експлоатация), не могат да бъдат изкуствено отделени от дейностите, необходими от техническа и финансова гледна точка. Тези дейности са били известни на законодателя и са били свързани със закона (вж. параграфи 67—69). Макар проверката за прилагането на принципа да е била оставена на националния съдия, Съдът е чел, че мерките и дейностите са част от един и същ проект (параграф 71).

Освен това нуждата от оценка на общото въздействие на един проект като цяло следва да бъде надлежно разгледана, когато по време на експлоатацията на дадена инсталация се извършват многобройни технически или оперативни промени. Макар че е обичайно дадено съоръжение да е в процес на постоянна поддръжка и да се извършват множество подобрения на безопасността, които, разглеждани поотделно, не биха представлявали значителен риск за околната среда, в случай че тези дейности са осезаемо свързани и представляват проект по смисъла на Директивата за ОВОС, съвкупното им въздействие върху околната среда следва да се оцени като цяло.

Ето защо когато съществува неразривна връзка между множеството незначителни промени, показваща, че несъществените промени са част от една комплексна дейност (предприета например с очевидното намерение да се удължи експлоатационният срок на ядрената електроцентрала или работата на дадена инсталация), те може да представляват проект по смисъла на Директивата за ОВОС. Техническата документация, плановете за управление, инвестиционните планове, административните актове или закони, както и обяснителните меморандуми, свързани с административните актове или закони, могат да бъдат полезни при установяването на това дали поредица от промени са неразривно свързани и са част от такава комплексна дейност (предприета с очевидното намерение да се удължи експлоатационният срок на ядрената електроцентрала).

Необходимостта от разглеждане на проекта в неговата цялост (както по отношение на компонентите му, така и по отношение на въздействието му) бе допълнително засилена от преработената Директива за ОВОС ⁽³⁸⁾.

2.2.5 Корективни мерки при неизвършване на оценка на въздействието върху околната среда

Държавите членки трябва да прилагат Директивата за ОВОС по начин, който напълно съответства на нейните изисквания, като се има предвид основната ѝ цел. От член 2, параграф 1 е ясно, че преди да бъде дадено разрешение за осъществяване, проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, *inter alia* поради своя характер, мащаби или местоположение, трябва да са предмет на изискването за получаване на разрешение за осъществяване и на оценка относно тяхното въздействие ⁽³⁹⁾. Този основен принцип на директивата предполага, че за проектите, изброени в приложения I и II към директивата, трябва да се извърши съответно ОВОС или скрининг, преди проектът да получи разрешение за осъществяване.

В противен случай възложителят „не може да започне дейността по разглеждания проект, освен ако не наруши изискванията на изменената Директива 85/337“ ⁽⁴⁰⁾.

В Директивата за ОВОС не е предвидена възможност за *последваща* ОВОС или процедура на скрининг, нито такава се предписва като възможно правно средство за защита при неспазване на изискванията на Директивата за ОВОС. Липсата на извършен скрининг на проектите, изброени в приложение II, или на процедура за оценка на въздействието върху околната среда на проектите, изброени в приложение I, представлява нарушение на правото на Съюза ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁷⁾ Дело C-244/12, *Salzburger Flughafen*, параграф 37. В този случай въпросните проекти са свързани с изграждането на пристройки за летище (т.е. складове, разширяване на места за паркиране на моторни превозни средства и на самолети), които е трябвало да бъдат разглеждани заедно с други проекти, одобрени по-рано (т.е. изграждането на допълнителен терминал).

⁽³⁸⁾ Вж. приложения II.A.1, а), III.1, а) и IV.1, б), както и съображение 22 от Директива 2014/52/ЕС („С цел да се гарантира висока степен на защита на околната среда и човешкото здраве, процедурите на скрининг и оценката на въздействието върху околната среда следва да вземат под внимание въздействието на съответния проект като цяло, включително, където е приложимо, подзелните и подпочвените характеристики, на етапа на строеж, на етапа на експлоатация, и където е приложимо, на етапа на разрушаване.“).

⁽³⁹⁾ C-287/98, *Linstér*, параграф 52; C-486/04, *Комисия/Италия*, параграф 36; C-215/06, *Комисия/Ирландия*, параграф 49.

⁽⁴⁰⁾ Дело C-215/06, *Комисия/Ирландия*, параграф 51. „[...] член 2, параграф 1 от посочената директива трябва задължително да се тълкува в смисъл, че ако молителят не поиска и впоследствие не получи изискваното разрешение и ако предварително не се направи проучване относно въздействието върху околната среда, когато такова проучване се изисква, той не може да започне дейността по разглеждания проект, освен ако не наруши изискванията на изменената Директива 85/337.“

⁽⁴¹⁾ Освен това при неизвършване на оценка на въздействието върху околната среда или скрининг националните съдилища следва да проверят дали са изпълнени изискванията на правото на Съюза по отношение на правото на обезщетение, и по-специално наличието на пряка причинно-следствена връзка между твърдяното нарушение и претърпените вреди (дело C-420/11, *Leth*, параграф 48).

Въпреки това съгласно принципа на лоялно сътрудничество, установен в член 4, параграф 3 от ДЕС, държавите членки са длъжни да поправят последиците от нарушение на правото на Съюза. Задължението да се поправи липсата на ОВОС произтича от принципа на сътрудничество, заложен в първичното право на ЕС и установената съдебна практика⁽⁴²⁾. Поради това компетентните органи са длъжни в рамките на своята компетентност да предприемат необходимите мерки да поправят липсата на ОВОС, например като отнемат вече предоставено разрешение или спрат неговото действие, за да се направи такава оценка, и то в рамките на процесуалната автономия на държавите членки.⁽⁴³⁾

Съдът е постановил, че правото на Съюза допуска национални правила, които в определени случаи да позволяват узаконяване на дейности или мерки, които са неправомерни от гледна точка на правото на Съюза, и е уточнил, че такова евентуално узаконяване трябва да бъде поставено в зависимост от условието да не се предоставя на заинтересованите лица повод да заобикалят или да не прилагат нормите на правото на Съюза, и че това трябва да остане изключение.⁽⁴⁴⁾

Последваща ОВОС е възможна корективна мярка при *фактическо* неспазване на Директивата за ОВОС (напр. в ситуации, в които вече е дадено разрешение за осъществяване без извършване на ОВОС и работите са извършени или предстои да бъдат извършени).

Съдът е решил, че оценката, направена след завършването и въвеждането в експлоатация на даден проект, не може да обхваща само бъдещото въздействие върху околната среда, а трябва да отчита и въздействието от момента на завършването на проекта. Поради това при неизвършване на изискваната съгласно Директивата за ОВОС оценка на въздействието върху околната среда на даден проект правото на Съюза, от една страна, изисква държавите членки да заличат незаконосъобразните последици от този пропуск, а от друга страна, допуска съответният проект да бъде узаконен чрез извършване на оценка на въздействието, след като бъде изграден и въведен в експлоатация, при условие че:

- националните норми, които позволяват да бъде отстранен пропускът, не предоставят на заинтересованите лица повод да заобикалят нормите на Съюза или да не ги прилагат, и
- извършената с цел отстраняване на пропуска оценка не обхваща само бъдещото въздействие на проекта върху околната среда, а отчита и въздействието от момента на завършването му⁽⁴⁵⁾.

Процедурите за *последваща* ОВОС следва да се използват **само по изключение** и като средство за корекция, което да гарантира, че целта на Директивата за ОВОС е постигната, дори ако процедурата не е била формално осъществена, и не следва да се прилагат от държавите членки за заобикаляне на изискванията на Директивата за ОВОС⁽⁴⁶⁾.

Задължението на държавите членки да предприемат всички необходими мерки за отстраняване на незаконните последици от липсата на ОВОС е приложимо и в случаите на липса на ОВОС за промени или разширявания на проекти.

3 УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОМЕНЕТЕ И РАЗШИРЯВАНИЯТА НА ПРОЕКТИ

3.1 Контекст

Първоначално Директива 85/337/ЕИО на Съвета⁽⁴⁷⁾ не обхваща изрично промените или разширяванията на съществуващи проекти, с изключение на препратката в точка 12 от приложение II към „Изменения на проектите, включени в приложение I, и проектите в приложение I, предназначени изключително или главно за развитието или изпробването на нови методи или продукти и които не са използвани повече от една година.“ (приложение II, точка 12).

⁽⁴²⁾ Дело C-201/02, Wells, параграфи 66—70.

⁽⁴³⁾ Дело C-215/06, Комисия/Ирландия, параграф 59, „[...] Поради това компетентните органи са длъжни да предприемат необходимите мерки, за да отстранят липсата на оценка на въздействието върху околната среда, например като отнемат вече предоставено разрешение или спрат неговото действие, за да се направи такава оценка, и то в рамките на процесуалната автономия на държавите членки.“

⁽⁴⁴⁾ Дела C-215/06, Комисия/Ирландия, параграф 57; C-416/10, Križan и други, параграф 87; C-348/15, Stadt WienerNeustadt, параграф 36; C-411/17, Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, параграф 174.

⁽⁴⁵⁾ Дела C-196/16 и C-197/16, Comune di Corridonia, параграфи 35—41 и 43; C-117/17, Castibellino, параграф 30, C-411/17, Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, параграф 175.

⁽⁴⁶⁾ C-215/06, Комисия/Ирландия, параграф 57; C-416/10, Križan и други, параграф 87; C-348/15, Stadt WienerNeustadt, параграф 36.

⁽⁴⁷⁾ Директива на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 5.7.1985, стр. 40).

Дванадесет години след приемането на първоначалната директива точка 13, буква а) от приложение II е включена като първата категория, отнасяща се до промени на проекти, със същата формулировка, каквато има днес. По-специално Директива 97/11/ЕО на Съвета ⁽⁴⁸⁾ измени Директива 85/337/ЕИО, включвайки в приложение II, точка 13: „всяка промяна или удължаване на проектите, изброени в приложение I или приложение II, които вече имат разрешително или които са изпълнени или са в процес на изпълнение, ако тази промяна може да има съществено отрицателно въздействие върху околната среда“ ⁽⁴⁹⁾.

Точка 24 от приложение I е добавена шест години след добавянето на първата категория проекти относно промяната на проекти. Измененията, въведени с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ⁽⁵⁰⁾ с оглед привеждане на законодателството на Общността в съответствие с разпоредбите на Конвенцията от Орхус, изясняват, че оценка на въздействието върху околната среда е задължителна за „всяка промяна или удължаване на проекти, включени в настоящото приложение, когато такава промяна или удължаване сами по себе си отговарят на праговете нива, ако такива съществуват, посочени в настоящото приложение“.

След включването на точка 24 от приложение I в текста на директивата Съдът е постановил само едно решение, тълкуващо тази категория проекти — това по дело C-411/17.

3.2 Понятието промяна/разширяване на проект

Директивата за ОВОС не дава определение на термините „промяна или разширяване“ и не посочва примери. Какво точно съставлява промяна или разширяване зависи от вида на проекта. Някои примери за такива промени или разширявания са представени в раздели 3.3.1 и 3.3.2 по-долу въз основа на съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

Точка 24 от приложение I и точка 13, буква а) от приложение II са специфични категории проекти, които обхващат промените и разширяванията на всички категории проекти, попадащи в обхвата на Директивата за ОВОС, с всичките им особености.

3.3 Приложение I към Директивата за ОВОС — категория проекти по точка 24 от приложение I

Приложение I, точка 24 — Всяка промяна или разширяване на проекти, включени в настоящото приложение, когато такава промяна или разширяване сами по себе си достигат праговете, ако такива съществуват, посочени в настоящото приложение.

Точка 24 от приложение I се отнася изрично до всяка промяна или разширяване на проекти, включени в приложение I, които достигат праговете, ако такива съществуват, посочени в това приложение ⁽⁵¹⁾.

В решението по делото *Doel* Съдът допълнително е изяснил ключов принцип, създаващ задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда за промени или разширявания на проекти, включени в приложение I, въз основа на екологичния риск от такава промяна.

Съдът напомня, че оценки на въздействието върху околната среда трябва да се извършват за проекти, които са включени в приложението към директивата, ако съществува вероятност те да окажат значително въздействие върху околната среда поради своето естество, мащаби или местоположение, и продължава:

- „78. Колкото до точка 24 от приложение I към Директивата за ОВОС, от формулировката и систематичното ѝ място следва, че тя се отнася до промените или разширенията на проект, които — по-специално поради тяхното естество или обхват — от гледна точка на въздействие върху околната среда пораждат сходни рискове като самия проект.
79. Всъщност разглежданите по главното производство мерки, които водят до удължаване със значителен период от 10 години на разрешението на двете въпросни централи за производство на електроенергия за промишлени цели, ограничено по-рано със Закона от 31 януари 2003 г. до 40 години, в съчетание с мащабните дейности по обновяване, наложени поради остаряването на тези централи и задължението да бъдат приведени в съответствие със стандартите за безопасност, трябва да се смятат за мерки, чийто мащаб, от гледна точка на рисковете за въздействие върху околната среда, е съпоставил с този при първоначалното пускане в експлоатация на посочените централи.“

⁽⁴⁸⁾ Директива 97/11/ЕО на Съвета от 3 март 1997 година за изменение на Директива 85/337/ЕИО относно оценката на въздействието на определени публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 73, 14.3.1997, стр. 5).

⁽⁴⁹⁾ Включването на категорията проекти от приложение II, точка 13, буква а) в текста на директивата е предшествано от решение на Съда по дело C-72/95, *Kraaijeveld* и други, според което директивата се прилага и за промени в проектите. Съдът е установил, че изразът „канализационни съоръжения и аварийни съоръжения срещу наводнения“ в точка 10, буква д) от приложение II към Директива 85/337/ЕИО (преди измененията с Директива 97/11/ЕО) следва да се тълкува в смисъл, че включва не само строителство на нова дига, но и изменение на съществуваща дига, включващо нейното преместване, укрепване или разширяване, както и замяна на дига чрез изграждане на нова дига на място, независимо дали новата дига е по-здрава или по-широка от старата, или съчетание от такива дейности (параграф 42).

⁽⁵⁰⁾ Директива 2003/35/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, 25.6.2003, стр. 17).

⁽⁵¹⁾ За промени/разширявания на проекти, включени в приложение I, които са под прага, но имат значително отрицателно въздействие върху околната среда, вж. приложение II, точка 13, буква а).

В параграф 78 от решението по делото *Doel* Съдът е установил ключовия принцип, създаващ задължение за извършване на ОВОС в случай на промяна или разширяване на проекти, включени в приложение I. Оценката на съответните критерии се измерва с риска по отношение на въздействието върху околната среда. Ако рискът, свързан с промяната или разширяването на проекта, е сравним с риска, произтичащ от самата първоначална проектна категория, проектът попада в обхвата на точка 24 от приложение I към Директивата за ОВОС ⁽⁵²⁾.

В конкретния случай Съдът се позовава както на мерките, които водят до удължаване на срока на разрешенията за производство на електроенергия, така и на обхвата на работите. В параграф 79 той се позовава на удължаването на експлоатацията на ядрените електроцентрали със значителен период от време (10 години) и на факта, че са необходими мащабни дейности по обновяване ⁽⁵³⁾. Съдът стига до заключението, че рисковете за околната среда, свързани с проекта, са били с мащаб, съпоставим с този при първоначалното въвеждане в експлоатация на ядрените електроцентрали.

В решението естеството или обхватът на промяната или разширяването на проекта се посочват като неизчерпателни примери за критерии, по които да се прецени дали рисковете за околната среда са сходни с тези на първоначалния проект. Освен това в решението не се посочва, че двата критерия трябва да бъдат изпълнени кумулативно. Решаващият елемент, изглежда, е дали цялостният анализ на даден проект показва, че са налице сходни рискове в сравнение с първоначалния проект (в конкретния случай ядрени електроцентрали и ядрени реактори). Следователно естеството и обхватът на промяната/разширяването на проекта, изглежда, не са единствените възможни критерии. Освен това, изглежда, не е необходимо рисковете да произтичат както от естеството, така и от обхвата на проекта, стига като следствие те да са сходни с тези на първоначалния проект. Изглежда, че не се изключва рискът да произтича само от естество на проекта или от неговия обхват („по-специално поради неговото естество или обхват“ ⁽⁵⁴⁾).

3.3.1 Приложение I — Проекти с прагове

За повече от половината от категориите проекти в приложение I са определени прагове. Следователно за промени или разширявания на такива проекти, които отговарят на тези прагове или ги надвишават, трябва да се извърши ОВОС, тъй като от тези промени или разширявания произтича риск, подобен на този на първоначалната категория проекти ⁽⁵⁵⁾.

Независимо от това е важно да се отбележи, че въз основа на установената съдебна практика за работи за промяна на елементи на съществуващи проекти, за които в приложение I има определени прагове, трябва внимателно да се прецени при какви обстоятелства тези прагове са достигнати. По дело C-2/07, *Abraham* и други, Съдът е решил, че „[...] работи по изменение на летище с дължина на основната писта 2100 метра или повече са не само работите за удължаването на пистата, но и всички работи ⁽⁵⁶⁾ по сградите, съоръженията или оборудването на това летище, щом поради своето естество, значение и характеристики те могат да се смятат за изменение на самото летище. Това се отнася по-специално за работите, предназначени да увеличат съществено дейността на летището и въздушния трафик“ (параграф 36) ⁽⁵⁷⁾.

3.3.2 Приложение I — Проекти без прагове

Що се отнася до проектите с прагове по приложение I, всяко изменение или разширяване на проекти по приложение I, за които не са предвидени прагове и които — по-специално поради тяхното естество или обхват — от гледна точка на въздействието върху околната среда поражда сходни рискове като самия проект, следва да се разглеждат като попадащи в обхвата на точка 24 от приложение I. Такива проекти носят присъщ риск от значително въздействие върху околната среда по смисъла на член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС и затова следва да бъдат предмет на оценка на въздействието им върху околната среда съгласно член 4, параграф 1 ⁽⁵⁸⁾.

В Директивата за ОВОС не е посочена процедура за определяне на равнището на риска по отношение на въздействието на проекта върху околната среда, поради което анализът на конкретния проект следва да се извърши от възложителите и от компетентните органи. Важен елемент от гледна точка на възложителите и на компетентните органи, отговарящи за оценката на въздействието върху околната среда, е определянето на това в кой момент дадена промяна или разширяване на проекта изисква оценка на въздействието върху околната среда. Насоки за занимаващите се с ОВОС относно различните подходи, които могат да бъдат използвани за установяване на риска от значително въздействие върху околната среда, може да бъдат намерени в ръководствата за определяне на обхвата ⁽⁵⁹⁾ и за изготвяне на доклада за ОВОС ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵²⁾ Дело C-411/17, параграфи 79—80.

⁽⁵³⁾ За мащаба на обновяването свидетелства заделената за тези електроцентрали сума в размер на 700 милиона евро, дело C-411/17, параграф 64.

⁽⁵⁴⁾ Пак там, параграф 78.

⁽⁵⁵⁾ Също така, на основание приложение I, точка 24, ОВОС е необходима за „всяка промяна или разширяване на проекти, включени в настоящото приложение, когато такава промяна или разширяване сами по себе си достигат праговете, ако такива съществуват, посочени в настоящото приложение.“.

⁽⁵⁶⁾ В предложени проект е било предвидено изменение на инфраструктурата на летището, построяване на контролна кула, нови изходи от пистите и паркинги, както и оборудване и разширяване на пистите, без да се променя тяхната дължина.

⁽⁵⁷⁾ Този подход е потвърден и в дело C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* и други, и дело C-244/12, *Salzburger Flughafen*.

⁽⁵⁸⁾ По аналогия, дело C-411/17, *Doel*, параграф 78.

⁽⁵⁹⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf (този документ не отразява официалното становище на Комисията, не е обвързващ за Комисията и това официално съобщение не означава неговото приемане).

⁽⁶⁰⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_EIA_report_final.pdf (този документ не отразява официалното становище на Комисията, не е обвързващ за Комисията и това официално съобщение не означава неговото приемане).

Както обаче е посочено в раздел 2.2.2, във всички случаи държавите членки трябва да изпълняват изменената Директива за ОВОС по начин, който отговаря на предвидените в нея изисквания, като се отчита основната ѝ цел, която, видно от член 2, параграф 1, е проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, *inter alia* поради своя характер, мащаби или местоположение, преди да бъдат одобрени, да бъдат предмет на процедура за издаване на разрешение и на оценка относно тяхното въздействие ⁽⁶¹⁾.

Приложение I съдържа 16 вида проекти без определен праг, които може да бъдат разделени на три групи — проекти, свързани с ядрената енергетика (приложение I, точка 2, буква б) и приложение I, точка 3); промишлени инсталации (приложение I, точки 4, 6, 9, точка 18, буква а) и 22); и линейни проекти, като строителство на релсови пътища за железопътен трафик на големи разстояния, магистрали и скоростни пътища (приложение I, точка 7, буква а) — железопътен трафик на големи разстояния ⁽⁶²⁾ и приложение I, точка 7, буква б).

В част 1 от диспозитива по дело C-411/17 Съдът заключава, че възобновяването за период от близо десет години на промишленото производство на електроенергия от спряна ядрена централа, което води до отлагането с десет години на първоначално определената от националния законодател дата за нейното извеждане от експлоатация и преустановяване на дейността, и отлагането пак с десет години на първоначално предвидения срок от същия законодател за извеждането от експлоатация и спирането на промишленото производство на електроенергия от действаща централа — мерки, включващи дейности по мащабна ⁽⁶³⁾ модернизация на съответните централи, които могат да променят физическото състояние на площадките — представляват проект по смисъла на директивата за ОВОС, който по принцип трябва да бъде подложен на оценка на въздействието върху околната среда, преди да бъдат приети тези мерки.

По аналогия промените или разширяванията на проектите от приложение I, за които не е определен праг и които, *inter alia*, поради своето естество или обхват пораждаат рискове по отношение на въздействието си върху околната среда, сходни с тези на самия първоначален проект, следва да подлежат на оценка.

3.4 Приложение II към Директивата за ОВОС — категория проекти, включени в приложение II, точка 13, буква а)

Приложение II, точка 13, буква а) — Всяка промяна или разширяване на проектите, изброени в приложение I или в настоящото приложение, които вече имат разрешение или които са изпълнени или са в процес на изпълнение, ако тази промяна или разширяване може да има значително отрицателно въздействие върху околната среда (промяна или разширяване, които не са включени в приложение I).

Разпоредбата се отнася до всяка промяна или разширяване, което може да има значително отрицателно въздействие върху околната среда.

Скрининг на проектите, попадащи в тази категория, следва да се извършва в съответствие с подробните изисквания и критерии, съдържащи се в член 4, приложение II А и приложение III към Директивата за ОВОС. В член 4, параграф 3 от компетентните органи се изисква да вземат предвид съответните критерии, когато решават дали е необходима ОВОС, т.е. характеристиките на проектите (включително размера и плана на целия проект), местоположението на проекта и типа и характеристиките на потенциалните въздействия. Тези критерии са изброени в приложение III към Директивата за ОВОС. Компетентният орган трябва да вземе решение дали предложеният проект от приложение II следва да бъде подложен на процедурата за ОВОС, или не, въз основа на информацията, предоставена от възложителя в съответствие с подробните изисквания, съдържащи се в приложение II А (включително описание на физическите характеристики на целия проект). Органът е длъжен да вземе предвид и всички други съответни оценки, извършени по отношение на въздействието върху околната среда по силата на друго законодателство на Съюза, различно от Директивата за ОВОС. Решението за скрининг трябва да бъде обосновано, да бъде публично достъпно (член 4, параграф 5) и да подлежи на контрол, както е посочено в съдебната практика ⁽⁶⁴⁾. Накрая компетентният орган трябва да вземе решение дали се изисква ОВОС, или не, в рамките на срока, посочен в член 4, параграф 6.

В Директивата за ОВОС не се съдържа определение за „значително отрицателно“ въздействие. Общото значение на „значително“ описва колко забележимо или важно може да бъде въздействието. „Отрицателно“, от друга страна, описва, че това въздействие е неблагоприятно или вредно. В това отношение критериите, изброени в приложение III към Директивата за ОВОС, дават обща насока, която може да послужи като подходяща рамка за определяне на значимостта на отрицателните въздействия.

Както вече беше посочено в раздел 2.1, когато определят дали промените или разширяванията на някои проекти, включени в приложения I и II, следва да подлежат на оценка, компетентните органи следва да вземат предвид основната цел на Директивата за ОВОС, т.е. преди да бъде дадено разрешение, проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, *inter alia* поради своя характер, мащаби или местоположение, следва да бъдат подложени на предварителна оценка от гледна точка на тяхното въздействие, както и на широкия им обхват и широки цели.

⁽⁶¹⁾ Дела C-287/98, *Linster*, параграф 52; C-486/04, *Комисия/Италия*, параграф 36; C-215/06, *Комисия/Ирландия*, параграф 49.

⁽⁶²⁾ Тази категория се състои от типови проекти със и без определен праг.

⁽⁶³⁾ Дело C-411/17, *Doel*, параграф 79.

⁽⁶⁴⁾ Дело C-570/13, параграфи 44 и 50.

4 ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА ОВОС ЗА ПРОМЕНИ И РАЗШИРЯВАНИЯ НА ЯДРЕНИ ЕЛЕКТРОЦЕНТРАЛИ

Въведение

Директивата за ОВОС изброява ядрените електроцентрали ⁽⁶⁵⁾ и другите ядрени реактори, включително демонтаж или извеждане от експлоатация на такива централи или реактори, в точка 2, буква б) от приложение I. Допълнителните категории проекти в точка 3, букви а) и б) от приложение I включват инсталации за производство и обогатяване на ядрено гориво или за преработка, съхранение или погребване на отработено ядрено гориво или радиоактивни отпадъци. С оглед на най-новата съдебна практика на Съда, свързана с ядрения сектор, целта на този раздел е да се разгледа кога и как процедурата за оценка на въздействието върху околната среда се прилага за промени или разширявания на съществуващи проекти от категориите на ядрените проекти.

Новостите в тази област в рамките на Конвенцията от Еспо за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст също са взети предвид в настоящото ръководство и са представени в контекста на разпоредбите на Директивата за ОВОС и най-новата съдебна практика на Съда на Европейския съюз. По-специално, през декември 2020 г. страните по Конвенцията от Еспо приеха Ръководство относно приложимостта на Конвенцията от Еспо към удължаването на срока на експлоатация на ядрените електроцентрали ⁽⁶⁶⁾. Такива удължавания на срока може също да представляват промени или разширявания на проекти съгласно разпоредбите на Директивата за ОВОС и следователно са от значение за настоящото ръководство.

Терминология

Макар някои термини, използвани в Директивата за ОВОС и в Конвенцията от Еспо, да не съвпадат, понятията са взаимосвързани и директивата следва да се тълкува последователно в съответствие с Конвенцията от Еспо. Например, докато в Директивата за ОВОС е дадено определение на термина „проект“, в Конвенцията от Еспо от 1991 г. се използва терминът „предлагана дейност“. Що се отнася до концепцията на Директивата за ОВОС за промени и разширявания, Конвенцията от Еспо обхваща нови или планирани дейности, както и „всяко съществено изменение в дадена дейност“. Както е отбелязано в раздел 3.2, Директивата за ОВОС не дефинира термините „промяна или разширяване“ на съществуващи проекти; по подобен начин Конвенцията от Еспо не определя какво е „съществено изменение“ в дадена дейност. Въпреки разликата в терминологията, има сходства по същество.

По сходен начин от гледна точка на терминологията продължаването на експлоатацията на централа след първоначално определения експлоатационен срок може да бъде наричано с множество термини в зависимост например от лицензионния режим и регулаторната рамка. Така можем да говорим за удължаване на срока на експлоатация, за продължаваща или дългосрочна експлоатация ⁽⁶⁷⁾ и т.н.

В Ръководството относно приложимостта на Конвенцията от Еспо терминът „удължаване на срока на експлоатация“ на ЯЕЦ е използван прагматично на базата на общото разбиране на този термин сред страните и се предоставя описание на най-често срещаните ситуации в това отношение. В настоящото ръководство се споменава и терминът „дългосрочна експлоатация“, който е термин, използван по принцип от Европейската комисия и Съда на Европейския съюз (и други международни форуми, например Международната агенция за атомна енергия (МААЕ)).

Директивата за ОВОС и законодателството на Евратом

Правното основание за приемането на Директивата за ОВОС е Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Както Съдът на Европейския съюз посочва в неотдавнашната си практика, „Договорът за Евратом и Договорът за функционирането на ЕС имат една и съща правна сила, както е видно от член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом, съгласно който разпоредбите на Договора за ЕС и на Договора за функционирането на ЕС не дерогират разпоредбите на Договора за Евратом. [...] Тъй като Договорът за Евратом е секторен договор за развитие на ядрената енергетика, докато Договорът за функционирането на ЕС има много по-широки цели и предоставя на Съюза широки правомощия в много области и сектори, нормите на Договора за функционирането на ЕС се прилагат в сектора на ядрената енергетика, когато Договорът за Евратом не съдържа специфични правила.“ ⁽⁶⁸⁾. Следователно Договорът за Евратом не изключва прилагането в този сектор на правилата на правото на Съюза в областта на околната среда, а Директивата за ОВОС се прилага за ядрени електроцентрали и други ядрени реактори ⁽⁶⁹⁾.

Във всеки случай Договорът за Евратом и Директивата за ОВОС са приложими паралелно. Член 37 от Договора за Евратом включва специални разпоредби относно безопасността и защитата срещу йонизиращи лъчения, включително радиоактивно замърсяване на водата, почвата или въздуха. В Директивата за ОВОС се изисква за проект, който може да окаже значително въздействие върху околната среда, преките и непреките значителни въздействия върху населението, човешкото здраве,

⁽⁶⁵⁾ За целите на настоящото ръководство терминът „ядрени електроцентрали“ е равнозначен на термина „атомни електроцентрали“.

⁽⁶⁶⁾ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Guidance_on_Conventions%20applicability_to_LTE%20of%20NPPs_As%20endorsed%20and%20edited.pdf

⁽⁶⁷⁾ Дългосрочна експлоатация на ядрена електроцентрала е експлоатация извън установения срок, определен от срока на лицензията, първоначалния проект на централата, съответните стандарти или национални разпоредби. (Ageing Management and development of a Programme for Long Term Operation of Nuclear Power Plants, IAEA Specific Safety Guide SSG-48, IAEA 2018 [Управление на старенето и разработване на програма за дългосрочна експлоатация на ядрени електроцентрали, Специално ръководство на МААЕ по безопасност SSG-48, МААЕ, 2018 г.]).

⁽⁶⁸⁾ Вж. параграф 32 от решението от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия, С-594/18 Р (ECLI:EU:C:2020:742).

⁽⁶⁹⁾ Вж. параграфи 41 и 43 от решението от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия, С-594/18 Р (ECLI:EU:C:2020:742).

биологичното разнообразие, земята, почвата, водите, въздуха, климата, материалните активи, културното наследство и ландшафта, както и взаимодействието между тези фактори, да бъдат определени, описани и оценени по подходящ начин.

При прилагането на разпоредбите на Директивата за ОВОС компетентните органи трябва да вземат предвид „ползното действие“ на процедурите, предвидени в Договора за Евратом, както и специфичния набор от права и задължения, предоставени и наложени, както на Комисията, така и на държавите членки, съгласно Договора за Евратом ⁽⁷⁰⁾.

4.1 Примери за работи или физическа намеса, свързани с промени или разширявания на категорията проекти, отнасящи се до ядрени електроцентрали

В Директивата за ОВОС не се дава допълнително определение на термина „промени или разширявания на съществуващи проекти“, нито пък се посочват примери за такива. Както беше посочено в предходните раздели, според съдебната практика на Съда наличието на работи или друга физическа намеса е предпоставка за идентифицирането на проект по смисъла на директивата. При липсата на по-подробно определение в настоящото ръководство се посочват и групират илюстративни примери за различни възможни работи или физическа намеса в ЯЕЦ, включващи модернизация, изменения или замяна на оборудване и системи, които може да бъдат извършени в дадена централа.

Броят и сложността на техническите системи, монтирани в ЯЕЦ, са много големи и би било непрактично да се опитваме да изброяваме всички различни възможни намеси. Въпреки това примерите за работи или физическа намеса, извършени в ЯЕЦ, които водят до изменение или замяна на конструкции, системи и компоненти на една централа, могат да бъдат обобщени в следните три категории:

— Подобряване на експлоатационните/икономическите характеристики на централата

Тъй като причината за изграждането и експлоатацията на ЯЕЦ е производството на електроенергия и реализирането на печалба от нейната продажба, получателите на лицензия за ЯЕЦ имат стимул да подобряват ефективността на централата по отношение на нейния капацитет за производство на електроенергия или посредством намаляване на експлоатационните разходи. Подобренията на централите, които могат да намалят изискванията за поддръжка или ръчните операции, наред с другото ще допринесат за намаляване на експлоатационните разходи. Увеличаването на количеството произведена електроенергия се постига главно чрез увеличаване на генериращата мощност от реактора или намаляване на времето за престой. Свързаните проекти за модернизация на централата могат да включват обновяване или замяна на турбини, генератори, трансформатори и кондензатори; промени в разработването на ядреното гориво (напр. по-висока степен на обогатяване) за увеличаване на топлинната мощност на активната зона или за удължаване на времето за престой на горивото в активната зона (което води до по-малко/по-кратки прекъсвания за зареждане с гориво); промени във водно-химичния режим (например за намаляване на образуването на продукти на корозията); обновяване на избрани спомагателни системи с цел постигане на по-висока ефективност на топлинния цикъл; модернизация на системите за управление и интерфейсите човек — машина (напр. главната контролна зала) за постигане на по-висока надеждност и разполагаемост на централата; и т.н. Тези изменения могат да бъдат осъществени във всеки момент от експлоатационния срок на централата.

— Поддържане на състоянието на централата в съответствие с нейната техническа спецификация/лицензия

Работи или физическа намеса, извършвани в ЯЕЦ с цел състоянието на централата да се поддържа в съответствие с нейната техническа спецификация или лицензия, могат да варират от планово техническо обслужване (например монтиране на резервни части), през основен ремонт на системи, конструкции и компоненти, до замяна на компоненти, включително основни компоненти, като парогенератори, капацитети на корпусите на реакторите, механизми за задвижване на контролните пръти или вътрешни части на реактора. Замяна на компоненти може да се наложи поради стареене, износване или повреда или поради морално остаряване (напр. подмяна на остарели аналогови контролно-измервателни системи със съвременни цифрови системи). В много случаи това са замяни със сходни компоненти, макар някои от тях да могат да осигурят подобрена безопасност или надеждност благодарение на подобрена конструкция или използване на по-модерни технологии.

Този вид работи може да се наложи да бъдат извършени във всеки момент от експлоатационния срок на ядрения реактор ⁽⁷¹⁾.

— Подобрения на безопасността

Подобренията на безопасността обикновено са насочени към проблеми, идентифицирани в рамките на процеса на постоянно подобряване на ядрената безопасност, например чрез периодичен преглед на безопасността (PSR) или обратна връзка от експлоатационния опит. Такива подобрения може да бъдат необходими във всеки момент от експлоатационния срок на централата.

⁽⁷⁰⁾ Виж, *inter alia*, глава 3 „Здравеопазване и безопасност“ от Договора за Евратом, както и параграфи 40—41, 43 от Решение на Съда от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия, C-594/18 P (ECLI:EU:C:2020:742).

⁽⁷¹⁾ Тези намеси не са непременно свързани с процес на дългосрочна експлоатация (ЛТО), дори ако удължаването на експлоатационния срок не би било възможно, ако компонентите не бяха подменени (например решението за удължаване на експлоатационния срок на ЯЕЦ след изтичане на проектния ѝ експлоатационен срок от 40 години може да не е било възможно, ако парогенераторите не са били подменени след 30 години експлоатация).

Типични примери за такива подобрения на безопасността може да включват допълнително алтернативно изграждане на нови съоръжения, необходими за продължаване на експлоатацията на ЯЕЦ; източници на електрозахранване/генератори; филтриращи вентилационни системи; монтиране на системи за управление на водорода, генериран по време на сериозни аварии (напр. пасивни автокаталитични рекомбинатори и/или горелки за H_2); укрепване/привеждане в съответствие с изискванията за по-висока сеизмична устойчивост на системи, конструкции и компоненти; допълнителен разнообразен кръг за охлаждане на активната зона или друга система за безопасност; инсталиране на алтернативен краен погълтател на топлина (напр. охладителна кула) или въвеждане на допълнителни средства за набавяне на охлаждаща вода (напр. кладенци); системи за защита от свръхналягане в първи контур; повишена защита от наводнения (например нови диги, изменения на дренажа или подобни работи за справяне с по-високи водни нива); изменения на контрола на водно-химичния режим; допълнителни мерки за откриване и защита от пожар; и т.н.

Примерите за работи или физическа намеса, определени в трите категории по-горе, могат да възникнат поотделно или в комбинация и следва да се разглеждат във всеки отделен случай в съответствие с разпоредбите на Директивата за ОВОС и съдебната практика на Съда на Европейския съюз. В зависимост от тяхното естество или обхват в съответния случай, ако тези намеси се квалифицират като промени или разширявания на „проект“ по смисъла на Директивата за ОВОС, те могат да предизвикат извършването на ОВОС (точка 24 от приложение I) или скрининг (съгласно точка 13, буква а) от приложение II); в някои случаи те може да попаднат извън обхвата на Директивата за ОВОС. Компетентните органи трябва да преценят дали работите представляват проект съгласно Директивата за ОВОС и как следва да бъдат разглеждани въз основа на принципите на Директивата за ОВОС.

4.2 Разрешаване на промени или разширявания на проекти за ЯЕЦ

Всички ЯЕЦ са обект на разрешителен режим и тяхното изграждане и експлоатация са възможни само въз основа на решение, издадено от компетентен орган. Подходът към разрешаването на експлоатацията на ЯЕЦ в държавите членки се различава по-специално поради това, че разрешенията за такава експлоатация се издават или за определен срок (например 10 години), или за неопределен срок.

След въвеждането им в експлоатация ЯЕЦ постоянно са обект на оценки на безопасността, наблюдение (включително екологичен мониторинг) и инспекции през целия им жизнен цикъл под надзора на съответния компетентен орган/органи. Компетентните органи също отговарят за проверката дали експлоатацията на ЯЕЦ е в съответствие с условията на съответното разрешение и дали операторите предприемат всички необходими действия за осигуряване на съответствие и ядрена безопасност⁽⁷²⁾. В зависимост от конкретната национална процедура операторът, под контрола на компетентен орган, трябва да извършва допълнителни оценки и да оценява експлоатацията на ЯЕЦ на различни етапи, *inter alia*, в контекста на периодичен преглед на безопасността, тематични прегледи (външни опасности, обратна връзка от специфичния експлоатационен опит) или удължаване на срока на експлоатация⁽⁷³⁾. Такива съображения най-вероятно ще включват въпроса дали на централата ще бъде разрешено да продължи да работи без промяна (или без съществени изменения); дали е необходима намеса, като например мерки, свързани с подобряване на ядрената безопасност, за да може експлоатацията да продължи; дали централата трябва да бъде окончателно спряна (напр. ако необходимите подобрения на безопасността в крайна сметка не могат да бъдат осъществени или ако операторът смята, че прилагането на такива мерки не е оправдано въз основа на бъдещата му стратегия за експлоатация).

Вследствие на пълната рамка от инспекции, оценки на безопасността и принципа на постоянното подобряване съгласно Директивата за ядрената безопасност редовно се идентифицират подобрения на безопасността, като тяхното изпълнение се планира своевременно. Обикновено подобренията на безопасността са съобразени с условията на съществуващото разрешение за експлоатиране на ЯЕЦ (обикновено групирани в лицензията на ЯЕЦ).

Ако изискваните промени представляват проект по смисъла на Директивата за ОВОС и вече са били оценени чрез предишна ОВОС, тази оценка няма да трябва да се повтаря, освен ако обстоятелствата междуременно не са се променили (вж. раздел 4.4 по-долу).

Органите на държавите членки са отговорни да оценят кои актове в националното им законодателство представляват разрешение за осъществяване на промяна или удължаване на експлоатационния срок на ЯЕЦ, т.е. решението, даващо право на оператора да процедира по проекта, за да гарантират, че разпоредбите на Директивата за ОВОС са изпълнени/спазени (за тази цел вж. раздел 2.2.2).

⁽⁷²⁾ Директива 2009/71/Евратом от 25 юни 2009 г. (ОВ L 172, 2.7.2009 г., стр. 18), изменена с Директива 2014/87/Евратом от 8 юли 2014 г. (ОВ L 219, 25.7.2014 г., стр. 42), за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации. Общият принцип на изискването за постоянно подобряване е, че операторът, под надзора на националните органи за безопасност, прилага постоянно всички установени логични подобрения на безопасността. Този подход се допълва от инспекция, специфичен редовен анализ на безопасността (като стрес-тест, човешка намеса...) или периодичен преглед на безопасността, при който се прави задълбочен преглед на базата на обосновките на безопасността.

⁽⁷³⁾ Първоначално ЯЕЦ обикновено са проектирани за определен срок на експлоатация (например от 30 до 40 години за така наречените ядрени електроцентрали от второ поколение, които се експлоатират днес, и много от които приближават или вече са преминали първоначалния си проектен експлоатационен срок). Този първоначален експлоатационен срок може да бъде повлиян от много фактори (например постоянната поддръжка и замяна на компоненти) и е обичайно централата да работи и след изтичането на този първоначален експлоатационен срок въз основа на системно и цялостно доказване, че това е безопасно.

Това, което е от значение, когато се определя какво представлява такова разрешение за осъществяване, не е заглавието (напр. „лицензия“ или „разрешително“), а по-скоро оправомощаващата функция по отношение на правата или задълженията на оператора. Например вътрешни процедури или съображения на компетентния орган, които не са последвани от разрешение да се извършат работи, по тази причина няма да се смятат за разрешение за осъществяване по смисъла на Директивата за ОВОС.

4.2.1 Специфичните случаи на удължаване на срока на експлоатация (LTE) и на дългосрочна експлоатация (LTO)

Настоящото ръководство разглежда всички видове промени и разширявания. LTE и LTO са особени случаи. На теория и двете могат да настъпят без извършването на работи, но на практика в държавите — членки на ЕС, може да се очаква, че те са придружени от извършването на работи.

Насоките относно приложимостта на Конвенцията от Еспо по отношение на удължаването на срока на експлоатация на атомните електроцентрали предоставиха полезни примери и фактори, които да бъдат вземани под внимание.

Примерът за периодичния преглед на безопасността

Операторите могат да използват текущи процеси, за да установят съществуването на проект и необходимостта от разрешение за осъществяване по смисъла на Директивата за ОВОС. ЯЕЦ в ЕС подлежат на специален режим на преглед на ядрената безопасност съгласно съответното законодателство на Евратом, наречен също така периодичен преглед на безопасността (PSR). Съгласно изискването в член 8в от Директива 2009/71/Евратом на Съвета ⁽⁷⁴⁾ операторът „системно и редовно, най-малко на всеки десет години, прави преценка на безопасността на ядрената инсталация“. Посредством периодичния преглед на безопасността се цели „да се осигури съответствието с проектните основи на съоръжението към момента и да се набележат по-нататъшни подобрения на безопасността, като се отчетат проблемите със стареенето, експлоатационният опит, последните научноизследователски резултати и постиженията в областта на международните стандарти“. Следователно периодичният преглед на безопасността представлява задълбочен преглед, с който се идентифицира и оценява значението за безопасността на отклоненията от приложимите действащи стандарти за безопасност и международно признатите добри практики, като се отчетат експлоатационният опит, съответните научноизследователски резултати и актуалното състояние на технологиите. Този процес допринася за оценката на възможността за продължаване на безопасната експлоатация на ядрената електроцентрала и за допълнително подобряване на равнището на безопасност. Въз основа на анализа на резултатите от прегледа на оператора компетентният орган може например да разреши продължаването на експлоатацията на централата до края на следващия цикъл на периодичен преглед на безопасността (обикновено 10 години).

Важно е да се отбележи, че поради своето естество и своята цел самият периодичен преглед на безопасността в общия случай не е *сам по себе си* решение за удължаване на срока или промяна на експлоатационния режим (напр. LTO). В някои случаи обаче констатациите от прегледа може да доведат до издаването на решение от компетентен орган с цел да бъдат приложени констатациите от прегледа (например необходимост от подобряване на безопасността на централата преди продължаване на нейната експлоатация или успоредно с продължаването на нейната експлоатация). Освен това в някои случаи периодичният преглед на безопасността се използва в подкрепа на процеса на вземане на решение за удължаване или подновяване на лицензия или може да бъде част от многоетапна процедура за вземане на решения (вж. също раздел 2.2.2). Периодичен преглед на безопасността обаче сам по себе си не изисква ОВОС.

Ако резултатът от периодичния преглед на безопасността доведе до работи, те може да изискват ОВОС и разрешение за осъществяване, когато представляват промяна или разширяване по смисъла на приложение I, точка 24 от Директивата за ОВОС или когато представляват промяна или разширяване по смисъла на приложение II, точка 13, буква а) от Директивата за ОВОС и държавите членки са определили, в съответствие с член 2, параграф 1 и член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС, че е необходима ОВОС.

4.3 Ръководни принципи за оценка на промените или разширяванията на проектите за ЯЕЦ с оглед на решението по делото Doel

Както е посочено в раздел 3.3, Съдът е заключил, че Директивата за ОВОС трябва да се тълкува в смисъл, че възобновяването на работата или отлагането на спирането на ядрена електроцентрала ⁽⁷⁵⁾, всяко за период от 10 години („мерки“), мерки, които включват работи, струващи приблизително 700 млн. евро ⁽⁷⁶⁾, по модернизация на съответните централи, които могат да променят физическото състояние на обектите, представляват проект по смисъла на директивата, който по принцип трябва да бъде подложен на оценка на въздействието върху околната среда, преди да бъдат приети тези мерки ⁽⁷⁷⁾. За да стигне до това заключение, Съдът е приел, че естеството на работите ⁽⁷⁸⁾ е такова, че те променят физическото състояние на

⁽⁷⁴⁾ Директива 2009/71/Евратом на Съвета от 25 юни 2009 година за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации (ОВ L 172, 2.7.2009 г., стр. 18), изменена с Директива 2014/87/Евратом на Съвета от 8 юли 2014 г. (ОВ L 219, 25.7.2014 г., стр. 42).

⁽⁷⁵⁾ Съгласно белгийското законодателство ядрените електроцентрали е трябвало да бъдат спрени от експлоатация 40 години след датата, на която са били въведени в промишлена експлоатация.

⁽⁷⁶⁾ По отношение на съответните стойности заслужава да бъде припомнено, че по делото Doel става въпрос за инвестиции на стойност приблизително 700 милиона евро. Освен това Съдът подчертава, че от решаващо значение са обхватът или естеството на работите.

⁽⁷⁷⁾ C-411/17, Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, EU:C:2019:622, параграф 94.

⁽⁷⁸⁾ Пак там, параграф 66 — [...] модернизацията на херметичните обвивки на централи Doel 1 и Doel 2, обновяването на басейните за съхранение на отработеното гориво, инсталирането на нова помпена станция и адаптирането на основата, за да бъдат посочените централи защитени по-добре от наводнения; [...] тези дейности да включват не само подобрения на наличните конструкции, но и строителството на три сгради, в две от които трябва да се помешават вентилационните системи, а в третата — противопожарно съоръжение.

обектите по смисъла на съдебната практика на Съда, и следователно при преценката дали представляват проект по смисъла на директивата, мерките не могат да бъдат изкуствено отделени от работите, с които са неразривно свързани. Затова е приел, че мерките и работите заедно представляват един проект по смисъла на тази разпоредба ⁽⁷⁹⁾.

В параграф 78 от решението по делото *Doel* е установен ключовият принцип, създаващ задължение за извършване на ОВОС в случай на промяна или разширяване на проекти, включени в приложение I. Оценката на съответните критерии се измерва с риска по отношение на въздействието върху околната среда. Ако рискът, свързан с промяната или разширяването на проекта, е сравним с риска, произтичащ от самата първоначална проектна категория, проектът попада в обхвата на точка 24 от приложение I към Директивата за ОВОС. Формулировката на решението предполага, че естеството или обхватът на промяната или разширяването на проекта са неизчерпателни примери за критерии, по които да се прецени дали рисковете за околната среда са сходни с тези на първоначалния проект, и не е задължително да бъдат изпълнени кумулативно.

Следователно от решението може да се заключи, че мерки, които водят до значително удължаване на срока на разрешенията на ЯЕЦ за производство на електроенергия и които са свързани с мащабни дейности по обновяване и които са неразривно свързани с мерките за модернизация/изменение на въпросните електроцентрали и могат да променят физическото състояние на обектите, попадат в обхвата на точка 24 от приложението I към Директивата за ОВОС, тъй като от гледна точка на въздействието им върху околната среда пораждаат рискове, сходни на тези при първоначалното пускане в експлоатация на централите. Такъв е по-специално случаят, когато дългосрочното удължаване на срока на експлоатация и дейностите по обновяване са сходни по значимост с тези по дело C-411/17.

Освен гореспоменатия ръководен принцип, решението по делото *Doel* потвърждава други важни принципи на Директивата за ОВОС, които също са от значение при прилагането на Директивата по отношение на промени и разширявания на ЯЕЦ (вж. по-горе разделите относно оценката на цялостното въздействие на проекта и многоетапното вземане на решения).

4.4 Определяне на риска и необходимостта от ОВОС

Макар в Директивата за ОВОС да не са определени критерии за оценка на риска на работи, отговарящи на критериите за промени или разширявания на проекти, нито пък са дадени примери за такива работи, отговарящи на критериите за промени или разширявания на проекти, включени в приложение II, в нея са предвидени критерии за определяне на това дали те следва да бъдат предмет на оценка на въздействието върху околната среда (критерии за подбор, към които препраща член 4, параграф 3 от Директивата за ОВОС, и изискванията на Приложение II.A и Приложение III към Директивата, представени в раздел 3.4). Следователно тези **критерии за подбор** може да се използват за определяне на възможния риск и необходимостта от ОВОС след това. Когато работите или физическите намеси са от мащаб, който не представлява риск за околната среда, сходен с този от самата дейност, но представляват промени или разширения на вече разрешена, изпълнена или в процес на изпълнение ЯЕЦ, и могат да имат значителни неблагоприятни въздействия, те попадат в обхвата на точка 13, буква а) от приложение II към Директивата за ОВОС и подлежат на скрининг.

В това отношение следва да се вземе предвид и **Ръководството относно приложимостта на Конвенцията от Еспо към удължаването на срока на експлоатация на ядрените електроцентрали**. Съгласно Конвенцията от Еспо един от параметрите, който трябва да се вземе предвид, за да се подложи изменението на дадена дейност на оценка на трансграничното въздействие, е класифицирането ѝ като съществено изменение в дадената дейност. Поради това в Ръководството относно приложимостта на Конвенцията от Еспо е представен неизчерпателен списък с примерни фактори ⁽⁸⁰⁾, които могат да бъдат от значение при разглеждането от компетентните органи, когато се определя дали удължаването на срока на експлоатация представлява съществено изменение. Тези фактори са следните:

- увеличено използване на природните ресурси в сравнение с ограниченията, предвидени в първоначалната лицензия;
- увеличено производство на отпадъци или отработено гориво в сравнение с ограниченията, предвидени в първоначалната лицензия;
- увеличени емисии, включително на радиоизотопи и изхвърляне на охлаждаща вода, в сравнение с ограниченията, предвидени в първоначалната лицензия;
- обхват на дейностите по модернизация и/или подобрения или модернизация, свързани с безопасността, по-специално на тези, които изискват значителна промяна на физическото състояние на обекта или значителни подобрения, произтичащи от стареещи компоненти и/или морално остаряване;
- промени в заобикалящата среда, като например тези, произтичащи от изменението на климата;
- мерки за адаптиране към и смекчаване на последиците от изменението на климата.

Друг важен фактор, който следва да бъде разглеждан, е дали въпросното удължаване на срока на експлоатация, предвид неговите специфични характеристики, може да причини значително неблагоприятно трансгранично въздействие върху околната среда ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁹⁾ Пак там, параграф 71.

⁽⁸⁰⁾ Ръководство относно приложимостта на Конвенцията от Еспо, приложение II.

⁽⁸¹⁾ Ръководство относно приложимостта на Конвенцията от Еспо, част В, Удължаване на срока на експлоатация като съществена дейност.

Възможните въздействия на работите или физическата намеса върху факторите на околната среда са друг критерий за подбор, чрез който да се определят възможният риск и необходимостта от ОВОС. Съгласно член 3 от Директивата за ОВОС, когато даден проект подлежи на скрининг или ОВОС, трябва да се вземат предвид редица фактори на околната среда⁽⁸²⁾. Различните фактори на околната среда може да бъдат засегнати в различен мащаб и с различна продължителност в зависимост от възможните промени или разширявания на ЯЕЦ, за да се позволи нейната експлоатация (за тази цел — вж. категориите дейности, описани в раздел 4.1).

Подобренията на безопасността на ЯЕЦ и дейностите за поддържане на състоянието на централата в съответствие с нейната техническа спецификация/лицензия в повечето случаи целят сумарно положително въздействие върху околната среда, тъй като причината за изпълнението им е намаляване на риска от авария, намаляване на нормалните експлоатационни емисии или намаляване на генерирането на радиоактивни отпадъци. Повечето от тези подобрения се предприемат за постигане на намаление в радиологичните или другите емисии в околната среда при нормална експлоатация или в случай на авария, или в двата случая и/или в дългосрочен план за намаляване на професионалната погълната доза от работещите⁽⁸³⁾.

Подобренията обаче могат да окажат и неблагоприятно въздействие върху околната среда по време на нормалната експлоатация на централата, като например повишено използване на ресурси като вода или енергия, или конвенционални емисии, например от изпитвания или инцидентно задействане на допълнителни резервни дизелгенераторни агрегати за спешни случаи. Други подобрения на безопасността също биха могли да имат потенциално въздействие върху околната среда при определени условия, например подобрене, насочено към усъвършенстване на защитата от наводнения (напр. нови диги, изменения на дренажа или подобни работи), би могло евентуално да промени естествения поток на водните течения при наводнения, което може да окаже въздействие върху степента на наводняване надолу по течението, където водното течение може да преминава през или в близост до населени места или да окаже въздействие върху обекти от особена важност. Освен това не може да се изключи възможността, че някои подобрения на безопасността може да доведат до неблагоприятни въздействия върху околната среда по време на строително-монтажните работи (например шум, неудобства, временно увеличено производство на радиоактивни и/или конвенционални отпадъци, промишлени/радиологични емисии, използване на ресурси като строителни материали, вода, енергия).

Промените в контрола на водно-химичния режим⁽⁸⁴⁾ в ядрените реактори са важни от поне шест различни гледни точки: годността на материалите, радиационния фон в централата, натрупването на отлагания, ефективното изгаряне на горивото, въздействието върху околната среда и безопасността. Такива промени могат да доведат до подобрения например по отношение на безопасността, на влошаването на качествата на компонентите в резултат на стареенето или да позволят по-добър контрол или намаляване на скоростта на корозия (което може също така да намали погълнатата доза от работещите и да опрости поддръжката). Въпреки това промяната на една химическа характеристика с цел подобряване на безопасността може да бъде в ущърб на друга опасност или риск, което налага внимателно балансиране. Следователно, макар да се предприемат подобрения на безопасността, за да се постигне цялостно положително въздействие върху околната среда, са възможни и някои неблагоприятни въздействия върху околната среда.

Работите или всяка физическа намеса, свързани с подобряване на ефективността на енергоблоковете, имат по-голям потенциал отколкото подобряванията на безопасността за значително увеличаване на въздействието на централата върху околната среда, както като радиационно въздействие (например поради променен радиологичен опис на активната зона), така и като други въздействия (например увеличен дебит или температура на изхвърляната охлаждаща вода).

4.5 Сравнителен анализ при прилагането на Директивата за ОВОС в областта на ядрената енергетика

Преди повече от 20 години в областта на ядрената безопасност започват редовни сравнителни анализи, които довеждат до успешни резултати при хармонизирането на практическото прилагане на принципите на безопасност. Тяхната ключова роля за осигуряване на високо равнище на безопасност, хармонизирано на равнището на ЕС, е потвърдена в Директивата за ядрената безопасност⁽⁸⁵⁾, по-специално чрез разпоредбата относно тематичните партньорски проверки.

Прилагането на настоящото ръководство и на Директивата за ОВОС би могло да бъде подпомогнато чрез поемане на инициатива от страна на държавите членки за извършването на подобен сравнителен анализ на доброволен принцип по отношение на промените и разширяванията на ЯЕЦ. Сравнителният анализ би могъл да доведе до общи методики на равнището на ЕС и да улесни практическото им прилагане в конкретни случаи. Например при разглеждането на промени или разширявания на ЯЕЦ и с оглед на раздел 4.2 сравнителният анализ може да бъде от значение за преценката дали

⁽⁸²⁾ Население и човешко здраве, биологично разнообразие, земя, почва, вода, въздух, климат, материални активи, културно наследство, ландшафт, както и взаимодействието между тях.

⁽⁸³⁾ Следва да се отбележи, че всяко изменение или разширяване на ЯЕЦ, което може да доведе до увеличаване на радиологичните емисии, ще предизвика уведомяване на Европейската комисия съгласно член 37 от Договора за Евратом, който изисква всяка държава членка да предостави на Комисията такива общи данни, които се отнасят до всеки план за погребване на радиоактивни отпадъци под каквато и да е форма, което ще позволи да се определи дали осъществяването на такъв план може да предизвика радиоактивно замърсяване на водата, почвата и въздуха на друга държава членка.

⁽⁸⁴⁾ Водно-химическият контрол е от съществено значение за безопасната експлоатация на една ядрена електроцентрала и може да се използва за свеждане до минимум на вредното въздействие на химикалите, химичните примеси и корозията върху конструкциите и компонентите на централата с цел удължаване на нейния експлоатационен срок.

⁽⁸⁵⁾ Директива 2009/71/Евратом на Съвета от 25 юни 2009 г. за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации (ОВ L 172, 2.7.2009 г., стр. 18), изменена с Директива 2014/87/Евратом на Съвета от 8 юли 2014 г. (ОВ L 219, 25.7.2014 г., стр. 42).

радиологичните емисии по време на нормална експлоатация или в случай на авария са се променили и до каква степен това предполага необходимост от преразглеждане на съществуващата ОВОС (ако такава е била направена). Такъв сравнителен анализ може също така да помогне при преценката на това дали промените и разширяванията на проектите биха създали допълнителни рискове от въздействие върху съседни държави членки и определянето на засегнатите държави членки.

5 ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ

- Когато строителни работи или намеси, които включват промени във физическите аспекти на първоначалните проекти, изброени в приложение I или II към Директивата за оценка на въздействието върху околната среда, отговарят на изискванията на приложение I, точка 24 или приложение II, точка 13, буква а) от нея, те представляват „проекти“ по смисъла на Директивата за ОВОС и подлежат на скрининг и/или на ОВОС.
 - За проектите, за които има вероятност да окажат значително въздействие върху околната среда, трябва да се изисква разрешение за осъществяване.
 - Промяна или разширяване на проекти по смисъла на приложение I, точка 24 от Директивата за оценка на въздействието върху околната среда, предполага наличието на рискове, сходни, по отношение на въздействието им върху околната среда, с тези от първоначалния проект. В това отношение удължаването на срока на разрешенията на първоначалните проекти за значителен период от време, както и важноста на работите, неразривно свързани с обхвата на промените или разширяванията на проектите, са ключови критерии, които следва да се използват от компетентните органи.
-