



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. КОКОТТ
представено на 30 юни 2016 година¹

Дело C-243/15

**Lesoochránárske zoskupenie VLK
срещу
Obvodný úrad Trenčín**

(Преюдициално запитване, отправено от Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република))

„Околна среда — Орхуска конвенция — Административно производство по издаване на разрешително за проект — Искане на сдружение за опазване на околната среда за признаване на статут на страна по производството — Приключване на производството по издаване на разрешително преди постановяване на решението по искането — Правна защита срещу решението — Ефективна правна защита“

I – Въведение

1. Казусът по главното производство, който е повод за настоящото преюдициално запитване, в зависимост от неговата интерпретация напомня или на вдъхновените от правото произведения на Франц Кафка, по-специално на разказа „Пред закона“, или пък на Дон Кихот.
2. В разказа на Кафка търсещият правосъдие човек без видима причина не получава достъп до съда и накрая умира изтощен. Дон Кихот пък не се отказва от битката с вятърни мелници, вместо да се заеме с по-разумни неща.
3. Неправителствената организация Lesoochránárske zoskupenie VLK (Сдружение за защита на горите VLK, наричано по-нататък „LZ“) също опитва — засега безуспешно — да получи правна защита от словашките съдилища. Вместо това LZ е приканено да използва друго правно средство за защита, срокът за чието предявяване обаче е изтекъл. Възможно е все пак грешката да не е в словашката система за правна защита, а в това, че LZ — въпреки съответните указания — настоява да следва веднъж поетия път, вместо своевременно да смени посоката.
4. Съдът следва да изясни дали процесуалноправната уредба в словашкото административно процесуално право на производството по обжалване от страна на сдружение е съвместима със залегналия в член 47 от Хартата на основните права принцип на ефективна правна защита. Всъщност въпросните словашки разпоредби принципно не подлежат на критика. Към прилагането им в случая по главното производство трябва обаче да се подходи с особена

¹ — Език на оригиналния текст: немски.

грижа, за да не се стигне, от една страна, до парадокса на Кафка, и от друга страна, за да не се насърчава описаното от Сервантес безумие. При това положение Съдът може да даде на националните юрисдикции само указания относно приложимите основни принципи, но в крайна сметка те трябва сами да намерят решение.

5. Член 47 от Хартата обаче важи само за защитата на права и свободи, които са гарантирани от правото на Съюза. Затова като предварителен въпрос трябва да се изясни дали сдружение за опазване на околната среда като LZ в главното производство може да се позовава на такива права и свободи.

6. Макар по отношение на определени процедури за участие на обществеността още с въвеждането на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда² (наричана по-нататък „Орхуска конвенция“) в правото на Европейския съюз се предвижда право на обжалване от страна на сдружения, ограничено до определени производства по издаване на разрешителни³. Случаят по главното производство обаче не попада в обхвата на тези разпоредби.

7. В светлината на Орхуската конвенция и на общите принципи за позоваване на правото на Съюза сдружения за опазване на околната среда могат обаче да постигнат прилагането на правото на Съюза относно околната среда и по други начини, наред с изрично уредената жалба на сдружения. Наред с това, конкретно в случая по главното производство, съответното правно положение може да се изведе и пряко от Орхуската конвенция.

II – Правна уредба

A – Международното право

8. Отправна точка за правното положение на сдружения за опазване на околната среда е Орхуската конвенция. Член 1 от Орхуската конвенция определя нейната цел

„За да допринесе за защита на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, всяка страна гарантира правата на достъп до информация, участие на обществеността при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда в съответствие с разпоредбите на тази конвенция“.

9. Сдруженията за околната среда се споменават в определението на понятието за „общественост“ в член 2, точки 4 и 5 от Конвенцията. Те гласят:

„4. „Общественост“ означава едно или повече физически или юридически лица и, в съответствие с националното законодателство или практика, техните сдружения, организации или групи.

2 — ОВ L 124, 2005 г., стр. 4, приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

3 — 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, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8). Вж. във връзка с това решение от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)

5. „Засегната общественост“ означава обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес в този процес; за целите на това определение ще се счита, че неправителствените организации, работещи за опазване на околната среда и отговарящи на всички изисквания на националното право, имат интерес“.

10. Член 6 от Орхуската конвенция изисква обществеността да участва при вземането на решения по определени дейности. Това включва елементи на оценка на въздействието върху на околната среда. Член 6, параграф 1 урежда приложното поле на тази процедура:

„Всяка страна

- a) прилага разпоредбите на този член по отношение на решенията за разрешаване на предлаганите дейности, изброени в Анекс I;
- b) в съответствие с националното си законодателство прилага разпоредбите на този член и по отношение на решенията по предлагани дейности, които не са включени в Анекс I, но могат да имат значителен ефект върху околната среда; за тази цел страните определят дали предлаганата дейност е предмет на тези разпоредби;“.

11. Член 9 от Орхуската конвенция съдържа разпоредби относно възможностите за обжалване в рамките на производства във връзка с околната среда. Член 9, параграф 2 се отнася до производства, в които е имало участие на обществеността, параграф 3 се отнася до всички други решения от областта на екологичното право, а параграф 4 съдържа някои процесуални принципи.

„2. В рамките на своето национално законодателство всяка страна осигурява на членовете на заинтересованата общественост,

- a) които имат достатъчно интерес, или
- b) чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка, достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да оспорва по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6 и в случаите, когато е предвидено от националното законодателство и без да се засяга прилагането на разпоредбите на параграф 3 по-долу, други разпоредби на тази конвенция.

Какво представлява достатъчен интерес и нарушение на дадено право се определя в съответствие с изискванията на националното право и съобразно целта за предоставяне на заинтересованата общественост на широк достъп до правосъдие в рамките на тази конвенция. За тази цел заинтересоваността на всяка неправителствена организация, отговаряща на условията, посочени в член 2, параграф 5, се счита за достатъчна за целите на точка (a) по-горе. За тези организации също се счита, че имат права, които могат да бъдат нарушени, за целите на точка b) по-горе.

Разпоредбите на този параграф не изключват възможността за предварителна процедура на обжалване пред административен орган и не засягат изискването за изчерпване на процедурите за обжалване по административен ред преди отнасянето към съда, когато съществува такова изискване в националното право.

3. В допълнение и без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 по-горе, всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.

4. В допълнение и без ущърб на предвиденото в параграф 1 по-горе, процедурите, споменати в параграфи 1, 2 и 3, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи.

[...]“.

Б – Право на Съюза

1. Оценка на въздействието върху околната среда

12. Орхуската конвенция е частично въведена в правото на Съюза посредством Директивата за ОВОС⁴.

13. Член 1, параграф 2, букви г) и д) от Директивата за ОВОС дефинира понятието за заинтересована общественост:

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

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

14. Член 11 от Директивата за ОВОС съдържа уредба относно достъпа до правосъдие, която в по-голямата си част съответства на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и също е добавена с Директива 2003/35:

„1. Държавите членки гарантират, че в съответствие със съответната национална правна система членовете на заинтересованата общественост:

а) които имат достатъчно интерес, или по друг начин;

б) които твърдят, че е нарушено право, когато административно-процесуалното право на държавата членка изисква това като предварително условие,

имат достъп до процедура за преразглеждане пред съд или друг независим и безпристрастен орган, установен със закон, да оспорват материалната или процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, които са предмет на разпоредбите на настоящата директива за участие на обществеността.

4 — Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1), последно изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1).

2. [...]

3. Какво представлява достатъчен интерес и нарушаване на право се определя от държавите членки в съответствие с целта да се даде широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост. За тази цел интересите на всяка неправителствена организация, отговаряща на посочените в член 1, параграф 2 изисквания, се считат за достатъчни за целите на параграф 1, буква а) от настоящия член. Такива организации също се считат, че могат да притежават права, които да бъдат обект на нарушение по смисъла на параграф 1, буква б) от настоящия член.

4. [...]“.

2. Защита на природата

15. Директивата за местообитанията⁵ предвижда да се определят защитени територии, така наречените територии от интерес за Общността. Член 6, параграф 3 изисква подлагането на предварителна проверка на проекти, които могат да окажат значително отрицателно влияние върху тези територии:

„Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територията и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността“.

16. Съгласно член 7 от Директивата за местообитанията тази разпоредба важи и за защитените зони за птици, определени съгласно Директивата относно опазването на птиците⁶.

В – Право на Словашката република

17. Член 14 от Закон № 71/1967 относно административното производство (Správny poriadok) в приложимата към главното производство редакция гласи:

„(1) Страна по производството е лицето, чиито законни права, интереси или задължения трябва да бъдат предмет на производство, или чиито законни права, интереси или задължения могат да бъдат пряко засегнати от решението; страна по производството е и лицето, което твърди до доказване на противното, че решението би могло да засегне законните му права, интереси или задължения.

(2) Страна по производството е и лицето, на което този статут се признава със специален закон“.

5 — Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109), последно изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 година за адаптиране на някои директиви в областта на околната среда поради присъединяването на Република Хърватия (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

6 — Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7) последно изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 година за адаптиране на някои директиви в областта на околната среда поради присъединяването на Република Хърватия (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

18. Член 250, параграфи 2 и 3 от Гражданския процесуален кодекс (Občiansky súdny poriadok, наричан по-нататък „ГПК“) в приложимата по отношение на главното производство редакция съдържа, наред с друго, разпоредби, които се отнасят до съдържанието на поставения преюдициален въпрос.

„(2) Когато жалбоподателят твърди, че решението на административния орган не му е било връчено, въпреки че е трябвало да бъде счетен за страна по производството, съдът проверява истинността на това твърдение и разпорежда административният орган да връчи на посочената страна административното решение и при необходимост отлага изпълнението му. Разпореждането на съда обвързва административния орган. След връчването административният орган препраща преписката на съда, за да се произнесе с решение по жалбата. Ако в рамките на административното производство след изпълнението на съдебното разпореждане за връчване на административното решение започне производство по обжалване, административният орган незабавно уведомява съда за това.

(3) Съдът предприема действия съгласно параграф 2 само ако от датата на решението, което не е връчено на жалбоподателя, не са изминали повече от три години“.

III – Фактическа обстановка и преюдициално запитване

19. С известие от 18 ноември 2008 г. LZ е уведомено за започването на административно производство, в което трябва да се постанови решение дали може да се издаде разрешително за изграждането на ограда на терен извън границите на общинския застроителен план на акционерното дружество Viely potok a.s. (наричано по-нататък „BPAS“). Проектът е свързан с планирано разширяване на резерват, в който BPAS отглежда елени, като терените се намират на територията на защитена местност, която Словашката република е включила в мрежата Natura 2000 като защитена зона за птици и като зона от интерес за Общността по смисъла на Директивата за местообитанията.

20. LZ иска да бъде спряно производството по издаване на разрешителното и да се постанови решение по преюдициален въпрос относно решението на компетентното в случая министерство на околната среда за предоставянето на дерогации от режима за опазване на защитените видове, като се позовава на отрицателното въздействие, изтъкнато в изготвен от управляващата защитената зона държавна служба за защита на природата доклад за околната среда, за което въздействие се твърди, че е толкова съществено, че било достатъчно основание да се откаже издаването на разрешителното.

21. В първата фаза от производството по издаване на разрешително, първо през април, а след това през юни 2009 г., компетентните органи вземат решения на LZ да не се признае статута на страна, като този въпрос е предмет на извършвания понастоящем съдебен контрол в главното производство. Впоследствие LZ сезира Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин), като с цел признаването на правото му на участие в производството за издаване на разрешителното се позовава на Орхуската конвенция.

22. След това производството по издаване на разрешително приключва по отношение на BPAS с решение за незабавно издаване на разрешително, постановено на 10 юни 2009 г., като същевременно по данни на Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) посоченото по-горе обжалвано решение за непризнаване на статута на страна става „окончателно“.

23. След като констатира, че Съдът на Европейския съюз е сезиран с преюдициално запитване по дело C-240/09, което може евентуално да окаже въздействие и върху неговото собствено решение, Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин) спира висящото пред него производство до постановяването на решение по делото пред Съда и като взема предвид постановеното впоследствие решение на Съда⁷, както и свързаното с него решение на Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) по сходно дело, с решение от 23 август 2011 г. отменя двете обжалвани решения на основание неправилна преценка по същество и връща преписката на административните органи за продължаване на производството.

24. В това решение Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин) приема становището на LZ, че сдружението е легитимирано да търси съдебна защита на правото на опазване на околната среда и/или правото на здравословна среда. Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин) се позовава пряко на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция във връзка с разпоредбите на член 44, параграф 1 от Конституцията на Словашката република.

25. Във въззивното производство Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) на 26 януари 2012 г. отменя първото решение на Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин) и връща на тази инстанция делото за повторно разглеждане, със задължителното указание, че предметът на производството относно участието е отпаднал. Отделно разглеждане на решението за недопускането като страна по административното производство било допустимо единствено ако административното производство е все още висящо.

26. След това, с второто си решение от 12 септември 2012 г., Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин) отново отменя двете решения на административните органи относно недопускането като страна и връща преписката за продължаване на производството. На 28 февруари 2013 г. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) отменя обаче и това решение.

27. Въз основа на това с третото си решение от април 2013 г. Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин) прекратява съдебното производство, но не приканва LZ да представи молба за допълнително връчване на окончателното решение за издаване на разрешително, тъй като поради висящите съдебни производства от момента на издаване на разрешителното бил изминал тригодишният срок, предвиден за обжалване по съдебен ред.

28. При тези обстоятелства, в настоящем започнатото от LZ производство по обжалване, Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) отправя към Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

„Възможно ли е предвиденото в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес да се гарантира надлежно в случай на твърдяно нарушение на правото на висока степен на защита на околната среда, въведено съгласно условията, установени от Европейския съюз основно посредством Директивата за местообитанията, и по-специално на правото да се подпомогне получаването на становище от страна на обществеността по проект, който може да има съществено въздействие върху специални защитени зони, включени в европейската екологична мрежа Натура 2000, както и на правата, които жалбоподателят в качеството си на учредено на национално равнище сдружение с нестопанска цел с предмет на дейност опазване на околната среда предявява съгласно член 9 от Орхуската конвенция, и в рамките, указани в решение на Съда на Европейския съюз от 8 март 2011 г. по дело Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), когато национална юрисдикция прекратява съдебния контрол по спор във

7 — Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125).

връзка с решение, с което се отказва допускането в качеството на страна по административно производство по издаване на разрешително, както е в разглеждания случай, и жалбоподателят е приканен да подаде жалба в качеството на лице, което не е допуснато да участва в посоченото административно производство?“.

29. Lesoochranárske zoskupenie VLK, Словашката република и Европейската комисия представят писмени становища и се явяват в проведеното на 18 април 2016 г. съдебно заседание. Преди съдебното заседание тези трима участници в производството и Viely potok a.s. отговарят освен това писмено на някои въпроси на Съда.

IV – Преценка

30. С преюдициалното си запитване Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) иска да установи дали предвидените в словашкото право ред и условия за упражняването на правата на сдружение за опазване на околната среда отговарят на изискванията на правото на Съюза и по-конкретно на предвиденото в член 47 от Хартата на основните права право на ефективни правни средства за защита.

31. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) с право приема, че основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, се прилагат само в случаи, уредени от правото на Съюза⁸. Освен това член 47 от Хартата засяга само гарантираните от правото на Съюза права и свободи. Ето защо първо ще разгледам дали са налице уредени от правото на Съюза правни положения на сдружението (по този въпрос вж. буква А по-долу) и едва след това ще обсъдя изискванията на предвиденото в правото на Съюза право на ефективни правни средства за защита (по този въпрос вж. буква Б по-долу).

А– По уредените от правото на Съюза правни положения на сдружения за опазване на околната среда

32. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) е на мнение, че казусът попада в приложното поле на правото на Съюза, тъй като в случая по главното производство се засягат задълженията на държава членка, произтичащи от Директивата за местообитанията. Освен това той се позовава на Орхуската конвенция.

33. На пръв поглед жалбата в главното производство се отнася до участието в производство за издаване на разрешително за изграждане на ограда в защитена зона. В правото на Съюза това участие не е уредено обаче изрично и пряко. Напротив, то е понятие на словашкото право. То обаче включва аспекти, които може се гарантират и от правото на Съюза. По отношение на тези аспекти е възможно да е приложим предвиденият в правото на Съюза принцип на гарантиране на ефективна правна защита.

34. Не е необходимо обаче да се разглежда по-задълбочено логичният въпрос дали е налице уредено в правото на Съюза право на участие на обществеността в производства по издаване на разрешително. Това се дължи на обстоятелството, че от преюдициалното запитване става ясно, че LZ е било уведомено за производството по издаване на разрешително и е можело да вземе отношение по него. Следователно на сдружението е бил осигурен минималният стандарт по отношение на правата на участие.

⁸ — Вж. в този смисъл решения от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 19 и цитираната съдебна практика) и от 17 декември 2015 г., WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, т. 66).

35. В действителност основната цел на LZ не е възможността да вземе отношение по проекта, а правото да обжалва издаденото разрешително за проекта по съдебен ред. От доводите на страните е видно, че съгласно словашкото право допускането като страна в производството е предпоставка за обжалването на постановеното решение (член 53 от словашкия Закон за административното производство и член 250b, параграф 2 от словашкия Граждански процесуален кодекс).

36. Правото на Съюза действително урежда права на обжалване от страна на сдружения за опазване на околната среда. От една страна, такива права на обжалване могат да се изведат пряко от правото на Съюза, в настоящия случай — от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията (вж. по този въпрос точка 1). От друга страна, член 9, параграф 2 и член 6 от Орхуската конвенция изрично предвиждат правото на обжалване в определени случаи във връзка с производства с участието на обществеността (вж. по този въпрос точка 2).

1. По член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията

37. Правото на обжалване произтича пряко от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

38. По отношение на това положение Словакия и ВРАС в случая възразяват, че прилагането на тази разпоредба вече не било предмет на главното производство, тъй като по този въпрос вече било постановено окончателно решение. Следователно не било необходимо Съдът да прави констатации относно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

39. Все пак, въпреки че бяха зададени различни уточняващи въпроси, в съдебното заседание не бе изяснено дали действително става въпрос за решение, което е могло да бъде предмет на отделна жалба, или само за становище в производството по издаване на разрешително. Впрочем в своето преюдициално запитване *Najvyšší súd Slovenskej republiky* (Върховен съд на Словашката република) явно приема, че прилагането на Директивата за местообитанията определено продължава да е предмет на главното производство. Ето защо в рамките на настоящото преюдициално производство следва да се изходи от това предположение.

40. Съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията планове или проекти, които по смисъла на Директивата за местообитанията или на Директивата за птиците поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху зоната от гледна точка на целите на съхраняването на тази зона. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територия, и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

41. В Директивата за местообитанията не е указано дали член 6, параграф 3 е основание за правото на сдружение за защита на околната среда да обжалва поради нарушение на тази разпоредба. В тази връзка застъпвам виждането, че *отделни* лица могат да се позоват на тази разпоредба само доколкото *националното* законодателство им предоставя възможност за правна защита срещу мерките, които нарушават посочените разпоредби⁹.

⁹ — Заключение по дело *Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:60, т. 138—144).

42. Би било обаче несъвместимо с признатия в член 288 ДФЕС задължителен характер на директивите, ако по принцип се изключи възможността заинтересовани лица да се позовават на задължение, което дадена директива налага¹⁰. Най-малкото физически и юридически лица, които са пряко засегнати от нарушение на разпоредбите на дадена директива, трябва да могат да искат да се изпълняват съответните задължения от компетентните органи, като при необходимост сезират компетентните юрисдикции¹¹.

43. Съдът вече е установил и че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията е приложим пряко, доколкото националните органи не могат да одобряват мерки по тази разпоредба при съществуваща несигурност относно липсата на отрицателно въздействие върху съответната територия¹². Това, разбира се, важи в още по-голяма степен, ако се установи такава въздействие. И в двата случая разрешително може да бъде издадено само по изключение в съответствие с член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията¹³.

44. Съмнително е обаче дали LZ би било пряко засегнато от евентуално нарушение на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

45. Пряко засегнати във всеки случай са лица, които твърдят, че са нарушени собствените им *права*, но в настоящия случай няма данни, които да подкрепят това предположение.

46. Съдът обаче вече е признал — и то именно във връзка с LZ и с Директивата за местообитанията — че организации за защита на околната среда трябва да имат възможност да оспорват по съдебен ред административно решение, което евентуално противоречи на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда¹⁴.

47. Това е видно и от обстоятелството, че Съдът подчертава правомощието на физически или юридически лица да противодействат на опасността от превишаване на пределно допустими стойности, чиято цел е опазването на здравето¹⁵. Докато при физическите лица прякото засягане може да произтича от факта, че се засяга собственото им здраве, за юридическите лица това не може да се твърди.

48. Юридически лица, като например сдружения за опазването на околната среда, могат обаче да са засегнати от нарушаването на норми, които имат за цел опазването на здравето, доколкото интересът им от опазване на здравето е правно признат. В разглеждания случай действително не става въпрос за опазване на здравето, но по отношение на опазването на околната среда правното признаване на интересите на сдруженията може да се изтъкне дори още по-ясно. Това се дължи на обстоятелството, че в правото на Съюза в член 1, параграф 2, буква д), второ изречение от Директивата за ОВОС и в още по-широк обхват в член 2, точка 5 от Орхуската конвенция е предвидено признаването на интереса на определени сдружения от опазването на околната среда. Държавите членки следва да признават сдружения, които подкрепят опазването на околната среда и отговарят на всички изисквания съгласно националното право. В това отношение трябва да бъде гарантиран „широк достъп до правосъдие“ и полезният ефект от жалбата, предявена от сдружението на основание на Директивата за ОВОС¹⁶.

10 — Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 66) и от 25 юли 2008 г., Janecsek (C-237/07, EU:C:2008:447, т. 37 и цитираната съдебна практика).

11 — В този смисъл решения от 25 юли 2008 г., Janecsek (C-237/07, EU:C:2008:447, т. 39) и от 26 май 2011 г., Stichting Natuur en Milieu и др. (C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 100).

12 — Решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 68 и 69).

13 — Решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 60).

14 — Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 51).

15 — Решение от 25 юли 2008 г., Janecsek (C-237/07, EU:C:2008:447, т. 38 и 39).

16 — Решение от 15 октомври 2009 г., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, Cб., EU:C:2009:631, т. 45).

49. На основание на така признатия от правото интерес на тези сдружения от опазването на околната среда те са в достатъчна степен засегнати от нарушение на пряко приложими разпоредби на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда, за да могат да се позовават на тези разпоредби пред националните юрисдикции. Това важи по-специално в случаите, когато те твърдят, че е налице нарушение на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

50. Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция също изисква да се признае обстоятелството, че сдружения за опазване на околната среда са пряко засегнати от нарушение на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Макар тази разпоредба да не е пряко приложима¹⁷, когато става въпрос за нарушение на Директивата за местообитанията, националният съд е длъжен, с оглед на осигуряването на ефективната съдебна защита в областите, които попадат в приложното поле на правото на Съюза относно околната среда, да тълкува националното си право по начин, който да съответства, доколкото е възможно, на определените в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция цели¹⁸. Тези разпоредби имат за цел да се осигури ефективна защита на околната среда¹⁹. Тъй като Орхуската конвенция е неразделна част от правото на Съюза, Съдът има същото задължение.

51. За постигането на целта за ефективно прилагане на правото на Съюза в областта на околната среда допринася легитимирането на признати сдружения за опазване на околната среда да прилагат пряко приложимите разпоредби на правото на Съюза в областта на околната среда, т.е. по-специално член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

52. Впрочем този извод не е новост за правото на Съюза, тъй като признати сдружения за опазване на околната среда при обжалване могат да се позоват на член 11 от Директивата за ОВОС и/или на член 9, параграф 2 от Директивата за местообитанията²⁰.

53. Предвид гореизложеното се налага изводът, че сдружения, които са признати по смисъла на член 1, параграф 2, буква д), второ изречение от Директивата за ОВОС, следва да имат възможност да обжалват по съдебен ред нарушение на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

2. По Орхуската конвенция

54. Наред с това в случая по главното производство правото на обжалване по съдебен ред може да се изведе и пряко от Орхуската конвенция.

55. Съгласно член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция всяка страна трябва да осигури на членовете на заинтересованата общественост достъп до процедура за обжалване пред съда, за да оспорват по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6. Разрешителното за изграждане на ограждение, което е довело до образуването на главното производство, би могло да попада в приложното поле на член 6, параграф 1, буква б).

17 — Решения от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 45) и от 13 януари 2015 г., Съвет и др./Vereiniguing Milieudedefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P—C-403/12 P, EU:C:2015:4, т. 55), както Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P и C-405/12 P, EU:C:2015:5, т. 47).

18 — Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 50).

19 — Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 46).

20 — Решение от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 49).

а) По правното действие на Орхуската конвенция

56. Орхуската конвенция е подписана от тогавашната Европейска общност и впоследствие е одобрена с Решение 2005/370. Съгласно постоянната съдебна практика разпоредбите на тази конвенция понастоящем са неразделна част от правния ред на Съюза по силата на член 216, параграф 2 ДФЕС²¹.

57. Макар Орхуската конвенция да е сключена от Общността и всичките ѝ държави членки по силата на споделена компетентност, Съдът, сезиран в съответствие с разпоредбите на член 267 ДФЕС, е компетентен да разграничи задълженията на Съюза и задълженията, които остават в тежест само на държавите членки, както и (за тази цел) да тълкува разпоредбите на Орхуската конвенция²². Ако той стигне до заключение, че съответната разпоредба спада към поетите от Съюза задължения, наред с това и нейното тълкуване попада в обхвата на неговата компетентност.

58. Член 6 от Орхуската конвенция предвижда участие на обществеността при вземането на решения по определени дейности с оценка на въздействието върху околната среда. Член 9, параграф 2 урежда съответното право на обжалване. Тези разпоредби в голямата си част са въведени чрез Директивата за ОВОС, така че се отнасят до област, която в по-голямата си част попада в обхвата на правото на Съюза. По тази причина Съдът разполага с неограничена компетентност да тълкува член 6 и член 9, параграф 2 от Конвенцията²³.

59. Тези разпоредби могат да създадат гарантирани права и свободи по смисъла на член 47 от Хартата или пряко, или косвено, като определят съдържанието на разпоредби от вторичното право на Съюза и/или на правото на държавите членки. Няма данни случаят по главното производство да попада в обхвата на втората посочена хипотеза. Следователно член 6 и член 9, параграф 2 от Конвенцията могат да доведат до прилагането на член 47 от Хартата само ако имат пряко действие, от което се ползва сдружение като LZ в главното производство.

60. Разпоредба на споразумение, сключено от Съюза и неговите държави членки с трети страни, трябва да се разглежда като имащо непосредствено действие, когато предвид нейния текст, както и предвид предмета и същността или „вида и структурата“ на това споразумение, тя съдържа ясни и точни задължения, чието изпълнение и действие не зависи от издаването на последващ акт²⁴.

61. В този смисъл първо трябва да се посочи, че както следва от член 1 от нея, Орхуската конвенция, за разлика например от споразуменията на СТО²⁵, с оглед на целта и естеството си е насочена към създаването на права на отделни лица и сдружения в областта на опазването на околната среда. Съдът изтъква именно тази цел, съответно нейната липса, когато в решението Intertanko разглежда вида и структурата на Конвенцията по морско право²⁶.

21 — Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 30 и цитираната съдебна практика).

22 — Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 31 и цитираната съдебна практика).

23 — Вж. решения от 19 март 2002 г., Комисия/Ирландия (C-13/00, EU:C:2002:184, т. 20), от 7 октомври 2004 г., Комисия/Франция (C-239/03, EU:C:2004:598, т. 29–31), от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 36) и от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 102).

24 — Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 44 и цитираната съдебна практика).

25 — Решения от 12 декември 1972 г., International Fruit Company и др. (21/72–24/72, EU:C:1972:115), от 1 март 2005 г., Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, т. 39, 42 и сл.) и от 16 юли 2015 г., Комисия/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, т. 38 и 39).

26 — Решение от 3 юни 2008 г., The International Association of Independent Tanker Owners и др. (C-308/06, EU:C:2008:312, т. 64 и 65). Вж. по този въпрос Kokott, J. International Law — A Neglected „Integral“ Part of the EU Legal Order? — In: De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins — Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 61, 76 sq.

62. Освен това Съдът е установил още по отношение на член 11 от Директивата за ОВОС, че той е пряко приложим по отношение на правата на сдружения за опазване на околната среда²⁷. Това следва да важи и за член 9, параграф 2 от Конвенцията, тъй като тази разпоредба, доколкото е от значение, съвпада с член 11 от Директивата за ОВОС.

63. Следователно остава да се провери дали член 6, параграф 1, буква в) от Конвенцията съдържа също така ясно и точно задължение, чието изпълнение и действие не зависи от издаването на последващ акт²⁸.

б) По член 6, параграф 1, буква в) от Орхуската конвенция

64. Съгласно член 6, параграф 1, буква в) от Орхуската конвенция страните прилагат разпоредбите на този член относно участието на обществеността в съответствие с националните си законодателства при решения по предлагани дейности, които не са включени в Анекс I, но могат да имат значително въздействие върху околната среда. За тази цел те определят дали предлаганата дейност е предмет на член 6.

65. Анекс I от Конвенцията се отнася до член 6, параграф 1, буква а) от нея, който предвижда задължително участие на обществеността при издаването на разрешителни за изброените в този анекс дейности. В него обаче не се посочва ограждането на определени терени с цел разширяване на резерват за отглеждане на дивеч.

66. Фактът, че член 6, параграф 1, буква в) от Конвенцията препраща към националното законодателство на страните, както и обстоятелството, че приложимостта на член 6 се определя от договарящите държави, биха могли да означават, че провеждането на участие на обществеността на основание член 6, параграф 1, буква в) е възможно само в рамките на националното законодателство на договарящите държави. В този смисъл би могъл са се схваща Комитетът за надзор на прилагането на Орхуската конвенция²⁹. В такъв случай прякото прилагане на тази разпоредба би било изключено.

67. При по-точен анализ обаче текстът на член 6, параграф 1, буква в) от Конвенцията не обосновава извода, че предпоставка за прилагането на тази разпоредба е въвеждането ѝ в правото на договарящите държави или на Съюза.

68. В автентичната редакция на текста на член 6, параграф 1, буква в), второ изречение от Конвенцията на френски език всъщност изрично се казва, че договарящите държави *във всеки отделен случай* решават дали разпоредбата за участието на обществеността е приложима³⁰. В същия смисъл са и автентичните редакции на английски³¹ и на руски език³², най-малкото от гледна точка на техния замисъл. Действително те не изискват изрично преценка във всеки отделен случай, съгласно тях трябва съответно да се определи дали дадена дейност попада в обхвата на член 6.

27 — Решение от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 57).

28 — Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 44 и цитираната съдебна практика).

29 — Констатации и препоръки от 24 септември 2010 г., Cultra Residents' Association/Обединено кралство (ACCC/C/2008/27, т. 44 и 45). Относно този комитет вж. представеното от мен заключение по дело Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645), т. 8).

30 — „Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions“.

31 — „To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions“.

32 — „С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями“.

69. Следователно член 6, параграф 1, буква b), второ изречение от Конвенцията е безусловен, поне доколкото договарящите държави във всеки случай по принцип трябва да решат дали дадена дейност попада в обхвата на разпоредбата на член 6 относно участието на обществеността. Не е в тяхната компетентност да решават дали да направят такава преценка.

70. Не е в разрез с пряката приложимост на това задължение и обстоятелството, че член 6 от Конвенцията, съгласно член 6, параграф 1, буква b), първо изречение, следва да се прилага „в съответствие с националното [...] законодателство“. Това препращане по-конкретно не може да се разбира в смисъл, че преценката по всеки отделен случай трябва да е предвидена в националното законодателство. В такъв случай член 6, параграф 1, буква b), второ изречение всъщност щеше да е излишен.

71. Напротив, член 6 от Конвенцията, като част от правото на Съюза, по необходимост вече е част от правото на държавите членки и поради това по принцип съставлява достатъчно правно основание за проверката на необходимостта от участие на обществеността.

72. Следователно препращането към националното законодателство означава преди всичко, че от него трябва да се извлекат елементи, които член 6 от Конвенцията все още не определя достатъчно точно. По-специално предпоставка за проверката на необходимостта от участие на обществеността е за въпросната дейност изобщо да е налице процедура за издаване на разрешително, в хода на която да може да се прецени този въпрос. Установяването на процедура за издаване на разрешително ограничава дейностите, които изобщо могат да попадат в обхвата на член 6, и позволява да се определи органът, който следва да разгледа необходимостта от участие на обществеността.

73. В случая по главното производство тази предпоставка е изпълнена, тъй като за спорното ограждение е необходимо разрешително. Изглежда, че дори е предвидена минимална степен на участие на обществеността, тъй като LZ е било уведомено за производството за издаване на разрешително и е могло да вземе отношение.

74. На задължението да се прецени необходимостта от участие на обществеността съответства правото на тази преценка, тъй като съгласно член 1 от Конвенцията тя има за цел да бъдат предоставени такива права.

75. Впрочем и кръгът на оправомощените лица е достатъчно ясно определен от Орхуската конвенция във връзка с въвеждането ѝ посредством Директивата за ОВОС и съответното национално законодателство. Това се дължи на обстоятелството, че предметът на член 6 от Конвенцията е участието на „засегнатата общественост“, която е дефинирана в член 2, точка 5 от Конвенцията и съгласно това определение обхваща неправителствени организации, работещи за опазване на околната среда и отговарящи на всички изисквания на националното право. Държавите членки, в рамките на транспонирането на Директивата за ОВОС, следва да признаят такива организации, като трябва да гарантират „широк достъп до правосъдие“ и да не подкопават полезното действие на разпоредбите относно възможностите за обжалване от страна на сдружения³³. Ако LZ попада в този кръг, това сдружение трябва да има и възможност да упражни правото си да бъде направена проверка дали е приложим член 6 от Конвенцията³⁴.

76. Що се отнася до критериите за решението относно прилагането на член 6 към конкретен случай, следва да се вземе предвид целта на това решение. Съгласно редакцията на текста на член 6, параграф 1, буква b), второ изречение на английски и руски език тази цел е изрично да се постигне установеното в първото изречение изискване, а именно член 6 да се прилага и по

33 — Вж. решение от 15 октомври 2009 г., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, EU:C:2009:631, т. 45).

34 — Вж. относно Директивата за ОВОС решение от 30 април 2009 г., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, т. 58).

отношение на решения по предлагани дейности, които не са включени в Анекс I, но могат да имат значително въздействие върху околната среда. Макар в редакцията на френски език да не се посочва изрично тази цел, и от тази редакция не следва, че целта на решението относно приложимостта на член 6 е друга.

77. Както Съдът вече е постановил във връзка с Директивата за ОВОС³⁵ и Директивата за СЕО³⁶, които съдържат много сходни разпоредби, тази цел обвързва упражняването на правото на преценка, което договарящите се страни имат в рамките на член 6, параграф 1, буква б) от Конвенцията. Когато предвидени дейности могат да имат значително въздействие върху околната среда, решението на договарящите се страни в крайна сметка трябва да е в полза на прилагането на член 6. Предвид обвързването с тази цел задължението за включване на обществеността при вземането на решения по проекти, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, има непосредствено действие³⁷.

78. Конвенцията не съдържа определение за значителните въздействия върху околната среда. Ето защо държавите членки принципно разполагат с определена свобода на преценка в това отношение. Директивата за местообитанията обаче конкретизира изискванията за същественост на въздействието върху околната среда, които следва да се поставят в областта на опазването на природата в Европа. Така например рискът да се засегнат строго защитени видове може да наложи при определени проекти да се направи оценка на въздействието върху околната среда³⁸. В рамките на проверка съгласно Директивата за ОВОС също така трябва да се анализира въздействието на проектите върху целите за опазването в защитените зони³⁹. Ето защо следва да се приеме, че отрицателно въздействие спрямо целите за опазване на европейски защитени зони по принцип се счита за значително по смисъла на член 6, параграф 1, буква б) от Конвенцията. Следователно възможността от подобно въздействие от страна на предвидени дейности по правило налага да се приложи член 6 от Орхуската конвенция.

79. Макар това тълкуване да не е подробно застъпено в ръководството за прилагане на Конвенцията, този документ също отбелязва, че възможността за значително въздействие върху околната среда поражда задължението да се вземе решение относно прилагането на член 6. Съгласно ръководството това решение може да се основана на проверка в конкретния случай, но също така и да се вземе въз основата на прагови стойности или критерии. В него се споменава и възможността по съдебен ред да се постигне изпълнението на задължението за включването на обществеността съгласно член 6⁴⁰.

80. Следователно член 6, параграф 1, буква б) от Орхуската конвенция осигурява на признати сдружения с предмет на дейност опазване на околната среда правото да изискват компетентните национални органи да извършат във всеки конкретен случай проверка дали предлаганите дейности могат да имат значително въздействие върху околната среда, поради което спрямо тези дейности да трябва да се приложи член 6.

35 — Вж. например решения от 24 октомври 1996 г., Kraaijeveld и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 50 и 61) и от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 29 и 41—43).

36 — Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135, „СЕО“ означава „стратегическа екологична оценка“). Вж. по този въпрос решения от 22 септември 2011 г., Valčiukienė и др. (C-295/10, EU:C:2011:608, т. 46) и от 10 септември 2015 г., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, т. 46 и 47).

37 — Вж. относно Директивата за ОВОС например решение от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 41 и 42).

38 — Вж. относно защитата на видовете Решение от 11 януари 2007 г., Комисия/Ирландия (C-183/05, EU:C:2007:14, т. 34—37) и представеното от мен заключение по дело Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, т. 54).

39 — Решение от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания (C-404/09, EU:C:2011:768, т. 84—92).

40 — *Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendroška/Stec/Marshall*. The Aarhus Convention: An Implementation Guide. 2. ed., 2014, p. 132.

в) По ограничението на задължението за осигуряването на участието на обществеността

81. Изложеното по-горе решение би могло да се окаже неприемливо поради потенциално неограничения обхват на член 6, параграф 1, буква в) от Орхуската конвенция. Би могло например да се приеме, че член 6, параграф 1, буква в) от Конвенцията включва всяка възможна дейност и следователно изисква всеобхватен контрол.

82. Практиката на Съда относно съответните разпоредби от Директивата за ОВОС и Директивата за СЕО⁴¹ се отнася обаче само до определени случаи, а именно до упоменатите в Анекс II към Директивата за ОВОС видове проекти⁴² и до приемането на планове и програми, чието приемане се урежда от национални закони и подзаконови разпоредби, определящи компетентните за тяхното приемане органи, както и процедурата за изготвянето им⁴³. Следователно съответният законодател и в двата случая е направил предварителен подбор на дейностите, за които е възможна проверка на екологичните последици.

83. Все пак и приложното поле на член 6, параграф 1, буква в) от Орхуската конвенция е ограничено, поне доколкото участието на обществеността следва да се осъществява в съответствие с националното законодателство. Както беше изложено по-горе, това означава, че за въпросната дейност трябва да съществува процедура за издаване на разрешително, в хода на която може да се извърши проверката на необходимостта от участие на обществеността, както и евентуално да се осъществи това участие⁴⁴. Съответният законодател обикновено предвижда провеждането на такива процедури за издаване на разрешително също въз основа на очакваните последици от въпросните дейности.

84. Оставащият „риск“ от участието на обществеността съответства на целта на Конвенцията да подчини на член 6 дейности, които е вероятно да имат значително въздействие върху околната среда. Това се дължи на обстоятелството, че тази процедура може да допринесе за предотвратяването на неблагоприятните последици за околната среда в резултат на тези дейности или най-малкото да ги минимизира.

г) Междинно заключение

85. Следователно член 6, параграф 1, буква в) от Орхуската конвенция осигурява на признати сдружения с предмет на дейност опазване на околната среда правото да изискват компетентните национални органи да извършват във всеки конкретен случай проверка дали предлаганите дейности могат да имат значително въздействие върху околната среда, поради което спрямо тези дейности да трябва да се приложи член 6. Когато случаят е такъв — за което в главното производство сочи обстоятелството, че е засегната европейска защитена зона — решението във връзка с тази дейност може да бъде обжалвано съгласно член 9, параграф 2. Ако не се допусне участието на обществеността, поне това решение за недопускане може да се обжалва по съдебен ред.

41 — Вж. точка 77 по-горе.

42 — Вж. в този смисъл определение от 10 юли 2008 г., Aiello и др. (C-156/07, EU:C:2008:398, т. 34).

43 — Решение от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, EU:C:2012:159, т. 28—31). Още по-конкретно, представеното от мен заключение по това дело (EU:C:2011:755, т. 14—30). Вж. също критиката на Supreme Court на Обединеното кралство, HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, paras 175-189.

44 — Вж. точка 72 по-горе.

3. По виждането на Комисията

86. Единствено с оглед на изчерпателността на изложението следва в заключение да се посочи, че не е убедително виждането на Комисията, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията въвежда член 6, параграф 1, буква b) от Орхуската конвенция и следователно налага задължение за участие на обществеността.

87. Действително в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията се посочва възможността за участие на обществеността във връзка с проверката, която трябва да се извърши съгласно тази разпоредба. Съгласно тази разпоредба обаче мнението на обществеността трябва да се получи, *само ако е подходящо*. Следователно евентуално задължение за осигуряване на участието на обществеността трябва да произтича от други разпоредби — например от Директивата за ОВОС или от Директивата за СЕО или именно от член 6, параграф 1, буква b) от Конвенцията.

Б – По ефективната правна защита

88. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) иска да разбере дали е съвместимо с изискванията за ефективна правна защита да бъде прекратено съдебно производство относно признаването на сдружение с предмет на дейност опазването на околната среда на статут на страна по административно производство, след като въпросното административно производство е приключило, и сдружението за опазване на околната среда да бъде приканено да обжалва на друго основание.

1. По правните средства за защита в словашкото право

89. Според изложеното от Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) в тази хипотеза словашкото право предоставя две правни средства за защита, които взаимно се допълват.

90. Първо, може да се обжалва акт, постановен по процесуални въпроси, с който на жалбоподателя се отказва статут на страна по производството. Ако тази жалба бъде уважена, жалбоподателят следва да се допусне като страна по по-нататъшното производство и след приключването на производството може евентуално да обжалва решението по същество. Посочената жалба обаче става безпредметна, ако междувременно въпросното административно производство приключи с решение. Това се дължи на обстоятелството, че в този случай предметът на това съдебно производство отпада, тъй като правата на страна по производството вече не могат да бъдат упражнени. Такъв е досегашният резултат от съдебните производства по случая в главното производство.

91. При това положение може да се използва второто правно средство за защита, което е предвидено в член 250b, параграф 2 от словашкия Граждански процесуален кодекс. Съгласно тази разпоредба лице, което не е било страна по приключило административно производство, може да подаде жалба с цел да му бъде връчено окончателното решение на административния орган. Предпоставка за уважаването на жалбата е жалбоподателят да е трябвало да бъде счетен за страна по производството. В случай че жалбата бъде уважена, административното решение трябва да бъде връчено на жалбоподателя и след това той може да започне производство по обжалване на решението. Това би бил принципно пътят, по който LZ е трябвало да поеме в случая по главното производство.

92. Съгласно член 250b, параграф 3 от словашкия Граждански процесуален кодекс за посоченото второ правно средство за защита се прилага обаче преклузивен срок от три години от датата на постановяване на административното решение. В случая по главното производство този срок вече е изтекъл.

2. По приложимите критерии на правото на Съюза

93. Като се има предвид, че както посредством член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, така и посредством член 6, параграф 1, буква b) и член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция правото на Съюза осигурява на признати сдружения за опазване на околната среда право на съдебен контрол върху решения, които по смисъла на Директивата за местообитанията и Директивата за птиците е вероятно да засегнат съществено европейски защитени зони, по отношение на упражняването на това право са приложими установените в правовия ред на Съюза основни права.

94. Специален интерес в това отношение представлява посоченият от Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) член 47, параграф 1 от Хартата на основните права. Съгласно тази разпоредба всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд. Тази разпоредба потвърждава принципа на ефективна съдебна защита — общ принцип на правото на Съюза, който произтича от конституционните традиции, общи за държавите членки, и е закрепен в членове 6 и 13 от ЕКПЧ⁴⁵.

95. Освен това следва да се има предвид член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция⁴⁶. Съгласно тази разпоредба по-специално процедурите, споменати в член 9, параграфи 2 и 3, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита. Тези процедури трябва да са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат прекалено скъпи.

96. Член 9, параграф 4 от Конвенцията очевидно е приложим, доколкото правото на защита по съдебен ред се основава на член 6, параграф 1, буква b) във връзка с член 9, параграф 2. Но и правото на защита по съдебен ред на основание член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията попада в приложното поле на член 9, параграф 4 от Конвенцията, тъй като посоченото второ право на защита по съдебен ред е част от въвеждането на по-общото, но неприложимо пряко право на защита по съдебен ред съгласно член 9, параграф 3 от Конвенцията.

97. При липсата обаче на правна уредба на Съюза по този въпрос във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се определят процесуалните правила на съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които произтичат от правото на Съюза, в настоящия случай от Орхуската конвенция и от Директивата за местообитанията, като държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на тези права във всеки отделен случай⁴⁷.

45 — Решения от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 37), от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 335) и от 17 март 2011 г., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, т. 45).

46 — Вж. решение от 11 април 2013 г. Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 33).

47 — Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 47).

98. При това процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, произтичащи от правото на Съюза, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от уреждащите подобни вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност) и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)⁴⁸.

99. В разглеждания случай няма данни, от които да е видно, че е нарушен принципът на равностойност. Ето защо по-нататък от значение е преди всичко принципът на ефективност като проявление на член 47 от Хартата, както и съответно неговото конкретизиране в член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция.

3. По предоставянето на гаранции за съдебна защита в случая по главното производство

100. За да анализирам доколко са предоставени гаранции за съдебна защита в случая по главното производство, първо ще разгледам в абстрактен план системата на съдебната защита в словашкото право, след това ще се спра на преклузивния срок от три години и накрая ще разгледам практическото прилагане на тези изисквания.

а) По уредбата на съдебната защита

101. Първо трябва да се провери дали уредбата на съдебната защита в словашкото право прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза.

102. В словашкото право достъпът до съдебна защита е уреден двуфазно и в не редки случаи може да са необходими дори три съдебни производства. Засегнатите лица първо трябва да постигнат допускането им в качеството на страна по производството и за тази цел да използват едно или дори две правни средства за защита. Едва след това те могат по същество да оспорват въпросното административно решение.

103. Макар тази система на пръв поглед да изглежда сложна, не може безусловно да се твърди, че тя не е ефективна или че прави прекомерно трудна съдебната защита. Напротив, по правило свързаните с различните етапи на системата правни въпроси трябва да се решат в рамките на единно съдебно производство.

104. Както произтича от член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, тази система на съдебна защита все пак не трябва да забавя прекомерно производството или да го прави прекалено скъпо. По подобен начин въз основата на принципа на ефективност Съдът се е произнесъл по казус, по който съдебната защита е била разделена на две съдебни производства, които трябвало да се образуват паралелно⁴⁹. Националните юрисдикции трябва да проверят дали на практика има такава опасност.

105. В случай че съществува такава опасност, запитващата юрисдикция, доколкото националното право ѝ предоставя свобода на преценка, би следвало да тълкува и прилага разпоредбите на вътрешното право по начин, съответстващ на изискванията на правото на Съюза, а ако подобно тълкуване не е възможно, запитващата юрисдикция следва да остави без приложение разпоредбите на вътрешното право, които са в противоречие с тези изисквания.⁵⁰ Ето защо възниква въпросът дали тригодишният срок действително има за цел да се предотврати втората

48 — Решения от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 48), от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 37) и от 6 октомври 2015 г., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656).

49 — Вж. решение от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 51).

50 — Вж. решения от 11 януари 2007 г., ITC (C-208/05, EU:C:2007:16, т. 70) и от 8 май 2013 г., Маринов (C-142/12, EU:C:2013:292, т. 39).

жалба, след като през този период в рамките на производството по първата жалба вече се е водел ожесточен спор по същия въпрос и следователно не са могли да възникнат оправдани правни очаквания. Словашките юрисдикции биха могли да обмислят възможността с оглед на процесуалната икономия след приключването на административното производство служебно да приравнят първата жалба на подадена втора жалба. Само словашките юрисдикции обаче могат да решат дали един от тези способи е допустим съгласно вътрешното право.

106. Следователно член 47 от Хартата на основните права и член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция не противоречат на система за съдебна защита като описаната в точки 89—91, чието прилагане не забавя прекомерно производството и не го прави прекалено скъпо.

б) По преклузивния срок от три години

107. Установяването на подходящи преклузивни срокове за защита на правата в интерес на правната сигурност, чиято цел е защитата както на отделното лице, така и на публичния орган, е съвместимо с правото на Съюза. В действителност такива срокове не могат да направят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза⁵¹.

108. Ако — както е в случая по главното производство — въпросното административно решение е било известно на засегнатите лица или е трябвало да им бъде известно, срокът от три години е определен твърде великодушно.

109. Възможно е преценката на това обстоятелство да бъде различна, ако засегнатите лица не са могли да предположат, че решение по административното производство ще бъде взето преди изтичането на срока. В настоящия случай не се налага обаче Съдът да се произнеса по този въпрос.

110. Следователно член 47 от Хартата на основните права и член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция допускат преклузивен срок от три години за обжалването на административно решение, което е било известно на засегнатите лица.

в) По хода на главното производство

111. Съмнително е обаче дали в случая по главното производство прилагането на преклузивния срок е обосновано.

112. Словашката република и LZ спорят по въпроса дали е възможно да бъде използвано второто правно средство за защита — жалбата за връчване на административното решение на заинтересовано лице, което не било допуснато да участва във въпросното административно производство⁵², при положение че административен орган вече изрично се е произнесъл, че не допуска това участие като страна по административното производство.

113. По подобни казуси, свързани с член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, ЕСПЧ застъпва становището, че съмнението относно ефективността на дадено правно средство за защита по правило следва да се разреши посредством действителното му използване⁵³.

51 — Решения от 16 декември 1976 г. Rewe-Zentralfinanz и Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, т. 5), от 17 ноември 1998 г., Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, т. 19), от 30 юни 2011 г., Meilicke и др. (C-262/09, EU:C:2011:438, т. 56) и от 29 октомври 2015 г., BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, т. 28).

52 — Вж. точка 91 по-горе.

53 — Решение на Европейския съд по правата на човека от 23 май 2016 г., Avotiņš c/y Латвия (жалба № 17502/07, § 122 и цитираната съдебна практика).

114. Освен това от преюдициалното запитване следва, че в главното производство Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) още с решение от 26 януари 2012 г., тоест няколко месеца преди изтичането на срока за предявяване на второто правно средство за защита, е указал, че предметът на производството по първото правно средство за защита е отпаднал и е възможно да се използва само второто правно средство за защита⁵⁴.

115. Следователно LZ е било запознато с правното положение своевременно преди изтичането на преклузивния срок и според наличните данни е можело да предяви второто правно средство за защита.

116. От друга страна, в преюдициалното си запитване Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) указва, че решението по административното производство, с което LZ не се допуска като страна, е станало *окончателно* с издаването на разрешително за проекта за ограждение⁵⁵. При положение че окончателният характер се отнася и до съдържанието му, тоест до констатацията, че не е било необходимо на LZ да се признае статут на страна по производството, то би бил правилен доводът на LZ, че по този начин било изключено втората жалба да бъде уважена и защитата на правата на сдружението би била практически невъзможна. Това се дължи на обстоятелството, че предпоставка за уважаването на тази жалба е LZ действително да е трябвало да участва като страна по производството.

117. За LZ освен това би било практически невъзможно да упражни правата си, ако все още висящото производство по първата жалба би било пречка за действителното предявяване на втората жалба или ако преклузивният срок от три години не се прекъсва посредством това второ производство и следователно не е можело да се очаква решение относно правното положение на LZ.

118. Независимо от тези въпроси, по които само националните юрисдикции могат да се произнесат окончателно, освен това има основания да се предположи, че за LZ упражняването на правата е било прекомерно трудно. Всъщност и според изложеното от Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) относно отпадналия предмет на първата жалба на LZ са останали открити толкова много въпроси, че първоначално нито самият Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република), нито Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин) установяват отпадането на предмета. Напротив, Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин) всъщност едва през април 2013 г. постановява, че предметът на жалбата е отпаднал, след като Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) се е произнесъл за втори път по това дело, а именно една година след изтичането на преклузивния срок за предявяването на втората жалба. Междувременно Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд на Тренчин) обаче за втори път уважава жалбата на LZ.

119. Това представлява сериозна индиция за обстоятелството, че LZ и след първото решение на Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) е можело да предполага, че първата му жалба ще бъде уважена. При това положение да се изисква то въпреки това превантивно да оспорва втори път, би било обосновано само ако второто решение на Окръжния съд, с което жалбата на сдружението е уважена, би било явно опорочено от сериозни грешки при прилагането на правото.

120. Това в крайна сметка обаче могат да решат само националните юрисдикции, които освен словашкото право трябва да вземат предвид и всички практически обстоятелства по случая, тоест по-конкретно допълнителните разноски, забавяния и други неблагоприятни последици, претърпени от LZ поради този ход на производството.

54 — Вж. точка 25 от преюдициалното запитване.

55 — Вж. точка 23 от преюдициалното запитване.

121. Следователно трябва да се установи, че при обстоятелствата по главното производство член 47 от Хартата на основните права и член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция допускат на сдружение за опазване на околната среда да се укаже да обжалва повторно, ако това не би направило практически невъзможно или прекомерно трудно за него да упражни предоставените му от правния ред на Съюза права.

V – Заключение

122. Поради изложеното по-горе предлагам на Съда да постанови следното решение:

„Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 9, параграф 4 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана на 25 юни 1998 година и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), допускат

- както система за съдебна защита като описаната в точки 89—91, чието прилагане не забавя прекомерно производството и не го прави прекалено скъпо,
- така и преклузивен срок от три години за оспорването на административно решение, което е било известно на засегнатото лице,
- а също и при обстоятелствата по главното производство, указването на сдружение за опазване на околната среда да подаде втора жалба, която не би направила упражняването на предоставените му от правния ред на Съюза права практически невъзможно или прекомерно трудно за него“.