



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
G. HOGAN  
представено на 12 ноември 2019 година<sup>1</sup>

**Дело C-535/18**

IL,  
JK,  
KJ,  
LI,  
NG,  
MH,  
OF,  
PE,

**Наследниците на QD, състоящи се от RC и SB,**

TA,  
UZ,  
VY,  
WX

срещу

**Land Nordrhein-Westfalen**

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието върху околната среда — Директива 2000/60/ЕО — Действие на ЕС в областта на политиката за водите — Право на обжалване в случай на процесуални грешки — Национални разпоредби, ограничавачи правото на обжалване в случай на процесуални грешки“

### **I. Въведение**

1. При какви обстоятелства частно лице може да оспори валидността на административно решение, с което се дава разрешение за голям пътен проект, с мотива, че не са спазени изискванията на правото на Съюза в областта на околната среда? Това е един от основните въпроси, поставени с настоящото преюдициално запитване. То се отнася до тълкуването на членове 6 и 11 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (наричана по-нататък „Директивата за ОВОС“)<sup>2</sup> и на член 4, параграф 1,

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

<sup>2</sup> ОВ L 26, 2012 г., стр. 1.

буква а), подточки i)–iii) и буква б), подточка i) от Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (наричана по-нататък „Рамковата директива за водите“ или „РДВ“)<sup>3</sup>.

2. Запитването е отправено в рамките на спор между частноправни субекти (наричани по-нататък „жалбоподателите“) и Land Nordrhein-Westfalen (провинция Северен Рейн-Вестфалия, Германия) във връзка с решение на областната управа на Детмолд, Германия, за одобряване на плана за ново строителство на пътен възел Умелн, свързващ автомагистрала А 33 и федерален път В 61.

3. Поставените от запитващата юрисдикция въпроси отново изискват от Съда да разгледа не само в каква степен гражданите имат право на обжалване по дела в областта на околната среда, но и други въпроси, свързани с материалното право на Съюза в областта на околната среда, и по-специално понятието за влошаване на качеството на воден обект по смисъла на Рамковата директива за водите.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

#### 1. Директивата за ОВОС

4. Член 6 от Директивата за ОВОС гласи:

„1. Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че органите, които биха имали отношение към проекта поради конкретните си задължения в областта на опазването на околната среда, имат възможност да дадат своето мнение относно информацията, предоставена от възложителя, както и относно искането за разрешение за осъществяване на проекта. За тази цел държавите членки посочват органите, които следва да бъдат консултирани по принцип или на базата на всеки отделен случай. Информацията, събрана съгласно член 5, се изпраща на тези органи. Държавите членки предвиждат подробни указания във връзка с осъществяването на консултациите.

2. Обществеността се информира, чрез публично оповестяване или други подходящи средства като електронните медии, където има такива, на ранен етап от процедурите по вземане на решения относно околната среда, посочени в член 2, параграф 2, и най-късно веднага след като информацията може разумно да се предостави, по следните въпроси:

- a) искането на разрешение за осъществяване;
- б) обстоятелството, че проектът подлежи на процедура за оценка на въздействието върху околната среда и, когато е целесъобразно, обстоятелството, че се прилага член 7;
- в) подробности за компетентните органи, отговорни за вземането на решението; тези, от които може да бъде получена съответната информация; тези, на които могат да бъдат предоставяни коментари и въпроси, и подробности за времевия график за предаване на коментари или въпроси;

<sup>3</sup> ОВ L 327, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193.

- г) същността на възможни решения или в случаите, когато има такова, проекта на решение;
- д) указване на наличността на информацията, събрана съгласно член 5;
- е) указване на времето и местата, където ще бъде предоставена съответната информация на обществеността, както и средствата, чрез които това ще бъде направено;
- ж) подробните условия за участие на обществеността съгласно параграф 5 от настоящия член.

3. Държавите членки гарантират, че в разумни срокове следното се предоставя на разположение на заинтересованата общественост:

- а) всяка информация, събрана съгласно член 5;
- б) в съответствие с националното законодателство, основните доклади и становища, издадени от компетентния орган или компетентните органи в момента, когато заинтересованата общественост е била информирана в съответствие с параграф 2 от настоящия член;
- в) в съответствие с разпоредбите на Директива 2003/4/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно обществения достъп до информация за околната среда [и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200)], информация, различна от тази, посочена в параграф 2 от настоящия член, която е от значение за решението в съответствие с член 8 от настоящата Директива, и която става достъпна след като заинтересованата общественост е била информирана в съответствие с параграф 2 от настоящия член.

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

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

6. Предоставят се разумни срокове за различните фази, които позволяват достатъчно време за информиране на обществеността, и за да може заинтересованата общественост да се подготви и да участва ефективно при вземането на решения за околната среда, при спазване на разпоредбите на настоящия член“.

5. Член 11, параграф 1 от Директивата за ОВОС предвижда:

„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“.

## 2. Рамковата директива за водите

6. Определенията за „състояние на повърхностните води“ и „състояние на подземните води“ са дадени в член 2, параграфи 17 и 19 от РДВ. За целите на Рамковата директива за водите „състояние на повърхностните води“ е „общ израз на състоянието на повърхностен воден обект, определено от най-лошото му екологично състояние и химичното му състояние“, а „състояние на подземните води“ е „общ израз за състоянието на подземните водни обекти, определено от най-лошото му количествено състояние и химичното му състояние“.

7. Съгласно член 2, параграф 25 от РДВ „добро химично състояние на подземните води“ е химичното състояние на подземен воден обект, което отговаря на условията, установени в таблица 2.3.2 от приложение V към Директивата.

8. Член 4 от РДВ, озаглавен „Екологични цели“, гласи:

„1. За постигане пълна ефективност на програмите от мерки, установени в плановете за управление на речните басейни:

а) за повърхностни води

- i) при спазване на параграфи 6 и 7 и без да се засяга параграф 8, държавите членки изпълняват необходимите мерки за предпазване състоянието на всички повърхностни водни обекти от влошаване;
- ii) всички водни обекти за повърхностни води [следва да] бъдат опазвани, разширявани и възстановявани от държавите членки, при спазване на прилагането на подточка iii), за изкуствени и силно модифицирани водни обекти, с цел постигане доброто им състояние най-много до 15 години от датата на влизане в сила на настоящата директива, в съответствие с разпоредбите на приложение V, при спазване на удължаванията, определени в съответствие с параграф 4, и при прилагане на параграфи 5, 6 и 7, и без да се засяга параграф 8;
- iii) държавите членки опазват и разширяват всички изкуствени и силно модифицирани водни обекти с цел постигане на добър екологичен потенциал и добро химично състояние на повърхностните води най-късно до 15 години от датата на влизане в сила на настоящата директива в съответствие с разпоредбите на приложение V, при спазване на удължаванията, определени в съответствие с параграф 4, и при прилагане на параграфи 5, 6 и 7, и без да се засяга параграф 8;

[...]

б) за подземни води

- i) държавите членки изпълняват необходимите мерки за опазване или ограничаване на замърсителите в подземните води, както и по отношение опазване състоянието на всички подземни водни обекти по параграфи 6 и 7 от влошаване, без да се засяга параграф 8 от настоящия член и съобразно прилагането на член 11, параграф 3, буква й);

- ii) държавите членки опазват, разширяват и възстановяват всички подземни водни обекти, като осигурят баланс между водочерпене и водосбор на подземни води, с цел постигане доброто им състояние най-късно до 15 години от датата на влизане в сила на настоящата директива, в съответствие с разпоредбите на приложение V, при спазване на удължаванията, определени в съответствие с параграф 4, и при прилагане на параграфи 5, 6 и 7, без да се засяга параграф 8 от настоящия член, и съобразно прилагането на член 11, параграф 3, буква й);
- iii) държавите членки изпълняват всички необходими мерки за отстраняване на всякакви значителни и устойчиви възходящи тенденции в концентрацията на замърсители, произтичащи от човешка дейност, с цел прогресивно намаляване замърсяването на подземните води;

[...]“.

### **Б. Германското право**

9. Член 4 от Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (Закон за допълнителни разпоредби относно жалбите в областта на околната среда, наричан по-нататък „UmwRG“), публикуван на 23 август 2017 г., предвижда:

„(1) Отмяната на решение, с което се разрешава даден проект съгласно член 1, параграф 1, първо изречение, точки 1—2b, е възможна, когато:

- 1. а) оценка на въздействието върху околната среда или
- б) предварителна оценка на необходимостта от извършване на екологична оценка във всеки отделен случай,

както се изисква от разпоредбите на Закона за оценка на въздействието върху околната среда (UVPG) [...], не е била извършена нито към момента, в който се е изисквала такава, нито след това.

- 2. не е било включено задължителното обществено участие по смисъла на член 18 от Закона за оценка на въздействието върху околната среда (UVPG) или по смисъла на член 10 от Федералния закон за предотвратяване на замърсяването, нито към момента, в който се е изисквало такава, нито след това, или

- 3. е налице друго процесуално нарушение, което:

- а) не е било коригирано/отстранено,
- б) има сходен характер и тежест с нарушенията в случаите, посочени в точки 1 и 2; и
- с) е лишило заинтересованата общественост от възможността, предвидена в закона, да участва в процеса на вземане на решения; такова участие в процеса на вземане на решения включва достъп до документи, които трябва да бъдат изложени за обществено обсъждане.

Извършената предварителна оценка на необходимостта от извършване на екологична оценка във всеки отделен случай, която обаче не отговаря на изискванията на член 5, параграф 3, второ изречение от Закона за оценка на въздействието върху околната среда (UVPG), се счита за предварително разглеждане, което не е било извършено по смисъла на точка 1, буква b), първо изречение.

(1a) Член 46 от Закона за административното производство (VwVfG) се прилага по отношение на процесуални грешки, които не са обхванати от параграф 1. Ако съдът не може да установи дали дадена процесуална грешка съгласно първото изречение е повлияла на решението по въпроса, се приема, че случаят е такъв.

(1b) Нарушаването на процесуалните правила води единствено до отмяна на решението в съответствие с член 1, параграф 1, първо изречение, точки 1—2b или 5, ако то не може да бъде коригирано/отстранено чрез изменение на решението или чрез допълнителна процедура. Следните разпоредби остават незасегнати:

1. Член 45, параграф 2 от Закона за административното производство (VwVfG), и
2. Член 75, параграф 1a от Закона за административното производство (VwVfG) и друго приложимо законодателство относно запазването на плановете.

По искане съдът може да разпoredи спирането на делото до коригиране/отстраняване на процесуалните грешки по смисъла на параграфи 1 и 1a, доколкото това води до концентриране на процедурите.

(2) [...]

(3) Параграфи 1—2 се прилагат по отношение на жалбите, подадени от:

1. лица по смисъла на член 61, точка 1 от Административно-процесуалния кодекс (VwGO) и сдруженията по смисъла на член 61, точка 2 от Административно-процесуалния кодекс (VwGO) и
2. сдружения, които отговарят на изискванията на член 3, параграф 1 или на член 2, параграф 2.

Параграф 1, първо изречение, точка 3 се прилага по отношение на жалбите, подадени от лица и сдружения съгласно точка 1 от първото изречение, с уговорката, че отмяна на решение може да бъде поискана само ако процесуалното нарушение е лишило съответното лице от възможността да участва в процеса на вземане на решение, както е предвидено в закона.

(4) Параграфи 1—2 се прилагат *mutatis mutandis* към жалбите, подадени от сдружения съгласно параграф 3, първо изречение, точка 2 срещу решения съгласно член 1, параграф 1, първо изречение, точка 4 [...].

### III. Факти и обстоятелства по главното производство

10. С решение от 27 септември 2016 г. по искане на Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Агенцията за изграждане на пътища на провинция Северен Рейн-Вестфалия, наричана по-нататък „възложителят“) Bezirksregierung Detmold (областната управа на Детмолд, наричана по-нататък „регулаторният орган“) одобрява плана за ново строителство на пътен възел Умелн, свързващ автомагистрала А 33 и федерален път В 61. Въпросната отсечка, за която е издадено одобрение, е дълга приблизително 3,7 км.

11. С това решение на възложителя също така се разрешава да зауства събиращата се по пътната настилка дъждовна вода в три водни обекта или в подземните води. В решението обаче се предвиждат и голям брой допълнителни разпоредби, предназначени да гарантират качеството на водата както по отношение на инфилтрацията на повърхностните води, така и на подземните води.

12. В периода между 30 август и 29 септември 2010 г. документите за планиране са предоставени на разположение на обществеността. Документите, свързани с движението по пътищата, опазването на видовете и дивата флора и фауна, са посочени в обявлението, публикувано преди предоставянето им на разположение на обществеността. Нищо не е посочено обаче по отношение на документите, свързани със защитата от шум и с планираната дренажна система. Именно липсата на тази документация води до възражения от страна на обществеността. На 10 и 11 април 2013 г. е проведено предварително изслушване.

13. Като взема предвид резултатите от процедурата за консултиране и възраженията, повдигнати от органа по управление на водите, възложителят взема решение да внесе различни изменения в плана, по-специално по отношение на отвеждането на дъждовната вода. След това той изготвя „заглавна страница“, съдържаща списък на представените документи и посочваща направените в тях промени, когато е приложимо. На този етап вече се споменават два документа, свързани с движението по пътищата и шума, но не са включени технически проучвания относно отвеждането на водата. Впоследствие са повдигнати допълнителни възражения от страна на обществеността по време на последващата допълнителна консултация, проведена в периода от 19 май до 18 юни 2014 г.

14. Именно при тези обстоятелства жалбоподателите — които в някои случаи са изложени на риск от отчуждаване на частната си собственост или които в други случаи разполагат с домашен кладенец за частно снабдяване с питейна вода и които се опасяват, че водоизточникът им може да бъде замърсен — обжалват решението за одобрение на плана пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия).

15. Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) посочва, че няма документирана оценка на водните обекти, за да се гарантира спазването на изискванията за опазване на водите. В решението за одобрение на планирането единствено се посочва накратко, че няма вероятност проектът да доведе до влошаване на състоянието на повърхностен воден обект или до влошаване на състоянието на подземен воден обект. Едва в хода на съдебното производство регулаторният орган представя технически доклад от 48 страници, в който са описани съответните водни обекти и въздействието на проекта върху тяхното качество, без да го прилага официално към обжалваното решение.

16. Що се отнася до делото по същество, запитващата юрисдикция приема, първо, че в рамките на процедурата за консултиране обществеността не е информирана в достатъчна степен относно въздействието на проекта върху околната среда. Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че съгласно националното право такова процесуално нарушение може да бъде изтъкнато само от отделен жалбоподател и то може да доведе до отмяна на решението за одобрение на планирането само ако самият той е бил лишен от възможността да участва в процеса на вземане на решение. Въпреки че според нея процесуалното нарушение в разглеждания случай не оказва влияние върху резултата от решението, тя подчертава, че единственият определящ фактор при обжалване от страна на отделен жалбоподател е дали той е бил лишен от възможността да участва в процеса на вземане на решение. Запитващата юрисдикция обаче приема, че чрез уреждането по този начин на условията за допустимост на жалбите, подадени от частноправни субекти, националното законодателство не е в противоречие с целта на Директивата за ОВОС, а именно на заинтересованата общественост да се осигури широкообхватен достъп до правосъдие.

17. След това запитващата юрисдикция поставя въпроса дали е възможно преценката относно забраната за влошаване на състоянието на повърхностните водни обекти да бъде извършена и да може да се удостовери посредством съответната документация едва след приемането на решението за одобряване на плана.

18. Освен това запитващата юрисдикция приема, че забраната за влошаване на състоянието на водните обекти се отнася не само до повърхностните води, но и до подземните води, така че състоянието на последните също трябва да се оцени преди разрешаването на проекта. Тя обаче поставя под въпрос критериите, които следва да се вземат предвид, когато се определя дали е налице влошаване на химичното състояние на подземен воден обект, тъй като в този случай в РДВ се прави разграничение единствено между добро и лошо състояние.

19. На последно място, запитващата юрисдикция приема, че въпреки задължителния характер на член 4 от РДВ задължението за предпазване от влошаване и изискването за подобряване на водните обекти, посочени в тази разпоредба, не означават, че е допустимо всеки отделен член на заинтересованата общественост, който е засегнат от даден проект и твърди, че са нарушени правата му, да може да оспори решение, с което се нарушават тези задължения.

#### IV. Преюдициалното запитване и производството пред Съда

20. При тези обстоятелства с решение от 25 април 2018 г., постъпило в Съда на 16 август 2018 г., Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1. Трябва ли член 11, параграф 1, буква б) от [Директивата за ОВОС] да се тълкува в смисъл, че допуска разпоредба на националното право, според която жалбоподател, който не е признато сдружение за защита на околната среда, може да поиска да бъде отменено решение на основание на процесуално нарушение само когато процесуалното нарушение отнема на самия него предвидената със закон възможност за участие в процеса на вземане на решения?
2. а) Трябва ли член 4, параграф 1, буква а), подточки i—iii) от [Рамковата директива за водите] да се тълкува в смисъл, че съдържа не само материалноправен критерий за проверка, но също и изисквания за административната процедура за издаване на разрешения?
2. б) При утвърдителен отговор на втори въпрос, буква а), трябва ли участието на обществеността по член 6 от Директивата за ОВОС да се отнася винаги и задължително до документите относно оценяването според законодателството в областта на водите в посочения по-горе смисъл, или се допуска разграничение според момента на изготвяне на документа и на неговата сложност?
3. Трябва ли понятието за влошаване на състоянието на подземен воден обект в член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от РДВ да се тълкува в смисъл, че влошаване на химическото състояние на подземен воден обект е налице, когато вследствие на проекта бъде превишена поне една норма за качество на околната среда за един параметър, и че независимо от това, когато за дадено вредно вещество вече е превишена релевантната прагова стойност, всяко следващо (измеримо) повишаване на концентрацията представлява влошаване?
4. а) Трябва ли член 4 от РДВ — като се вземат предвид неговото обвързващо действие (член 288 ДФЕС) и гаранцията за ефективна правна защита (член 19 ДЕС) — да се тълкува в смисъл, че всички членове на заинтересованата от даден проект общественост, които твърдят, че разрешението за проекта нарушава правата им, също имат право да се



позоват пред съд на нарушения на установената в законодателството в областта на водите забрана за влошаване на състоянието на водите и на нарушения на задължението за подобряване на състоянието им?

4. б) При отрицателен отговорът на четвъртия въпрос, буква а), трябва ли член 4 от РДВ — като се има предвид неговата цел — да се тълкува в смисъл, че във всеки случай жалбоподатели, които поддържат домашен кладенец за лично водоснабдяване в близост до планирано шосе, имат право да се позоват пред съд на нарушения на установената в законодателството в областта на водите забрана за влошаване на състоянието на водите и на нарушения на задължението за подобряване на състоянието им?“.

21. Писмени становища представят жалбоподателите, полското правителство и Европейската комисия. Жалбоподателите и Комисията са изслушани от Съда в съдебното заседание, проведено на 19 септември 2019 г. Не мога да не отбележа обаче, че нито провинция Северен Рейн-Вестфалия, нито Федерална република Германия не сметнаха за необходимо да представят писмени становища или да участват в съдебното заседание, което в известен смисъл е достойно за съжаление. Като се има предвид, че настоящото дело се отнася до тълкуването на доста сложни разпоредби на германското административно и екологично право, може би щеше да е по-добре, ако на Съда бе дадена възможност да получи становищата на двете образувания, отговарящи съответно за прилагането и изготвянето на въпросното законодателство.

## V. Анализ

### A. По първия преюдициален въпрос

22. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 11, параграф 1, буква б) от Директивата за ОВОС трябва да се тълкува в смисъл, че разпоредба от националното право, съгласно която жалбоподател, който не е признат за екологично сдружение, има право да иска отмяна на решение поради процесуално нарушение само когато процесуалното нарушение отнема на самия него предвидената със закон възможност за участие в процеса на вземане на решения, е в съответствие с горепосочената разпоредба.

*1. Историческият контекст на член 11, параграф 1 от Директивата за ОВОС и неговото тълкуване*

23. Член 11, параграф 1 от Директивата за ОВОС гласи, че държавите членки гарантират, че членовете на заинтересованата общественост, които имат достатъчен интерес да предявят иск или които твърдят, че е нарушено право, 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 посочената директива за участие на обществеността.

24. Тази разпоредба съответства на член 10а от Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда<sup>4</sup>, който в общи линии съответстваше на член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари

<sup>4</sup> ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174.

2005 г.<sup>5</sup> (наричана по-нататък „Конвенцията от Орхус“). Ясно е, че член 10а е бил въведен в Директива 85/337, заедно с други разпоредби, от 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<sup>6</sup> с цел правото на Съюза да се приведе в съответствие с Орхуската конвенция<sup>7</sup>. Безспорно е също, че посочената конвенция представлява неразделна част от правния ред на Съюза<sup>8</sup>.

25. В този смисъл Съдът вече е постановил, от една страна, че контролът за законосъобразност на решенията, действията или бездействията, попадащи в приложното поле на Директивата за ОВОС, представлява контрол, към който в съответствие с целите на Орхуската конвенция законодателят на Европейския съюз е искал да приобщи членовете на заинтересованата общественост, които имат достатъчен интерес или които твърдят, че е накърнено тяхно право, за да допринесе за опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда и за опазването на човешкото здраве<sup>9</sup>, и от друга страна, че когато държава членка установява процесуални правни норми, приложими към жалбите по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, трябва да се приеме, че съответната държава членка изпълнява задължение, произтичащо от този член. Поради това от посоченото следва, че трябва да се приеме, че държавата членка на свой ред прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), така че Хартата е приложима<sup>10</sup>.

26. При тези обстоятелства е безспорно, както Съдът вече е постановил, че „посочената разпоредба [а именно член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция], във връзка с член 47 от Хартата, задължава държавите членки да осигуряват ефективна съдебна защита на предоставените с правото на Съюза права, по-специално на разпоредбите от правото относно околната среда“<sup>11</sup>.

27. Ето защо, макар държавите членки да разполагат с широка свобода на преценка да определят какво представляват „достатъчен интерес“ и „нарушение на право“, разпоредбите на член 11 от Директивата за ОВОС, свързани с правото на обжалване на членовете на обществеността, заинтересована от решенията, действията и бездействията, които попадат в приложното поле на тази директива, не могат да бъдат тълкувани стеснително<sup>12</sup> или по начин, който лишава от съдържание правото на обжалващия на ефективна съдебна защита.

28. От самия текст на член 11, параграф 3 от Директивата за ОВОС, както и на член 9, параграф 2, втора алинея от Орхуската конвенция също следва, че посочената свобода на преценка на държавите членки е ограничена от необходимостта да се гарантира широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост<sup>13</sup>.

5 ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201.

6 ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8.

7 Вж. в този смисъл съображение 5 от Директива 2003/35 и решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 26).

8 Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 45).

9 Вж. в този смисъл решение от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 28).

10 Вж. в този смисъл 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) (наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“), решение от 8 март 2011 г., Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 52) и по отношение на Рамковата директива за водите решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 44).

11 Решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 45).

12 Вж. в този смисъл решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 38 и 40).

13 Вж. в този смисъл решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 39).

## 2. Приложимостта на член 11 от Директивата за ОВОС в настоящия случай

29. В настоящия случай националната правна уредба обвързва отмяната на дадено решение с условието разглежданото процесуално нарушение да е довело до лишаване на заинтересованото лице от възможността действително да участва в процеса на вземане на решение по предвидения в закона начин. При това положение възниква въпросът дали това условие само по себе си отговаря на изискванията на член 11 от Директивата за ОВОС.

30. В това отношение следва да се отбележи, че като изисква от държавите членки да гарантират, че членовете на заинтересованата общественост имат възможност да предявят иск, с който оспорват материалната или процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, попадащи в приложното поле на Директивата за ОВОС, законодателят на Съюза не е искал да ограничи основанията, които могат да бъдат изтъкнати в подкрепа на такива производства<sup>14</sup>. Точно както „[законодателят на Съюза] не е имал намерение да обвързва възможността за изтъкване на процесуално нарушение от условието това нарушение да е оказало влияние върху смисъла на окончателното обжалвано решение“<sup>15</sup>, по аналогичен начин от текста и целта на член 11 от Директивата за ОВОС — който гарантира широк достъп до правосъдие в областта на опазването на околната среда — може да се направи извод, че законодателят на Съюза не е искал да ограничи правото на частноправен субект да оспорва решения в областта на околната среда само до тази конкретна категория случаи, в които поради процесуално нарушение жалбоподателят е бил лишен от правото да участва в целия процес на вземане на решение по силата на закона.

31. Напротив, както Съдът вече постанови в решението си по дело *Gemeinde Altrip* и др., „след като целта на тази директива е именно да се определят процесуални гаранции, които позволяват в частност по-добра информираност и участие на обществеността при оценката на въздействието върху околната среда на обществени и частни проекти, които могат да окажат значително въздействие върху тази среда, контролът за спазване на процесуалните правила в тази област е от особено значение. Следователно в съответствие с целта за предоставяне на широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост тази общественост по принцип трябва да може да се *позове на всяко едно процесуално нарушение* в подкрепа на жалба за оспорване на законосъобразността на решенията, визирани от посочената директива“<sup>16</sup>.

32. Това важи в особена степен за самите оценки на въздействието върху околната среда, тъй като този жизненоважен аспект на опазването на околната среда би могъл да бъде компрометиран, ако проектите от този тип се разрешаваха без оценка, която да отговаря на съответните правни стандарти. Ето защо от посоченото следва, че страна, засегната от решението за предоставяне на разрешение за строеж, трябва да има право да подаде жалба срещу административното решение във връзка със съответното процесуално нарушение, освен ако компетентните органи не представят доказателства, че спорното решение не би било различно, без това процесуално нарушение<sup>17</sup>.

33. Разбира се е вярно, че в член 11, параграф 3 от Директивата за ОВОС — в съответствие с текста на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция — се прави ясно разграничение между положението на частноправните субекти, от една страна, и на организациите за опазване на околната среда, от друга. Следователно в това отношение националните законодатели по принцип имат право да предвидят, че единствените права, на чието нарушение има право да се

<sup>14</sup> Вж. в този смисъл решения от 12 май 2011 г., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 37), от 7 ноември 2013 г., *Gemeinde Altrip* и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 36 и 47) и от 15 октомври 2015 г., *Комисия/Германия* (C-137/14, EU:C:2015:683, т. 47, 58 и 77).

<sup>15</sup> Решение от 7 ноември 2013 г., *Gemeinde Altrip* и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 47).

<sup>16</sup> Решение от 7 ноември 2013 г. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 48). Курсивът е мой.

<sup>17</sup> Вж. в този смисъл решение от 7 ноември 2013 г., *Gemeinde Altrip* и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 49—53 и 57).

позове частноправен субект, който желае да оспори благоустройствен проект, какъвто е разглежданият случай за пътния възел на автомагистрала, представляват индивидуални материални права. От друга страна, такова национално ограничение не може да се приложи в случай на жалби, подадени от сдруженията за защита на околната среда<sup>18</sup>.

34. С други думи, макар Орхуската конвенция и Директивата за ОВОС да предвиждат по този начин до известна степен форма на *actio popularis* в областта на околната среда за сдруженията за защита на околната среда, в тях законодателят все пак изрично се е въздържал да предвиди същото в случай на оспорване от частноправни субекти. Трябва обаче да се припомни, че разпоредбите на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция трябва да се тълкуват във връзка с член 47 от Хартата, така че държавите членки са длъжни да осигурят ефективна съдебна защита на правата, предоставени от правото на Съюза, и по-специално на разпоредбите на правото в областта на околната среда<sup>19</sup>. От това следва, че разпоредбите на член 11 от Директивата за ОВОС, свързани с правата на обжалване на членовете на обществеността, заинтересована от решенията, действията или бездействията, които попадат в приложното поле на тази директива, не могат да бъдат тълкувани стеснително<sup>20</sup>.

35. Ето защо в този смисъл следва да се признае, че процесуалните гаранции, предвидени в Директивата за ОВОС, и по-специално предвидените в член 6, трябва да се считат за индивидуални материални права. При тези обстоятелства в националното правило обосновано би могло да се изисква от частноправните субекти да докажат, че са били лишени от поне една от тези процесуални гаранции, като например достъп до съответните документи, за да могат да поискат отмяна на решение, действие или бездействие, което попада в приложното поле на тази директива. Може да се приеме, че подобно изискване обслужва важни интереси, свързани с ефикасното и организирано правораздаване, и по-специално да се гарантира, че всяко производство за отмяна се образува от частноправни субекти, които са били или са в състояние да бъдат засегнати по някакъв начин от твърдяното нарушение.

36. Ако въпросното национално право просто води до такова последствие, то би било в съответствие с текста на член 11, параграф 1, буква б) от Директивата за ОВОС, като същевременно се запазва целта за гарантиране на широк достъп до правосъдие, преследвана от тази директива. Ако обаче въпросното национално право води до обвързване на правото на частноправния субект да поиска отмяна на решение, действие или бездействие, попадащо в приложното поле на тази директива, с условието това лице да е било лишено от правото да участва в *целия* процес на вземане на решение — поради факта, че процесуалните гаранции, предвидени в Директивата за ОВОС, не биха били приети за индивидуални материални права — случаят би бил напълно различен. Според мен такова положение би представлявало нарушение на член 11, параграф 1, буква б) от Директивата за ОВОС, тъй като то би лишило от съдържание правото на обжалващите на достъп до съдебен процес по въпроси в областта на околната среда.

37. Това заключение е в съответствие и с изискванията на член 47 и член 52, параграф 1 от Хартата<sup>21</sup>. Както посочих по-горе във връзка с Директивата за ОВОС, общо изискване частноправният субект да е засегнат от процесуалното нарушение, срещу което подава жалба, със сигурност служи на интересите на общото правораздаване и не надхвърля необходимото за

18 Вж. в този смисъл решения от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 45) и от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия (C-137/14, EU:C:2015:683, т. 33 и 91).

19 Вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 45).

20 Вж. в този смисъл решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 38 и 40).

21 Да припомним, че член 52, параграф 1 от Хартата предвижда, че „[в]сяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от [Хартата], трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“.

постигането на тази цел. Следователно подобно изискване не може да се счита за несъвместимо с изискванията на член 47 от Хартата. Ако обаче националното право води до ограничаване на правото на оспорване *само* до случаите, в които частноправният субект може да докаже, че е бил лишен от правото си да участва в целия процес, подобно изискване би било прекомерно и непропорционално. Освен това би могло да се каже, че подобно положение би било в противоречие с целта за осигуряване на съдържателна защита на околната среда по начина, предвиден както от Орхуската конвенция, така и от Директивата за ОВОС. От това следва, че всяко подобно ограничение, произтичащо от национално правило от вида, който посочих по-горе, не би било в съответствие със същността на правото на ефективни средства за защита, признато от член 47 от Хартата.

### 3. Заключение по първия въпрос

38. Ето защо с оглед на гореизложените съображения смятам, че член 11, параграф 1, буква б) от Директивата за ОВОС допуска разпоредба на националното право, съгласно която жалбоподател, който не е признат за екологично сдружение, има право да иска отмяна на решение, действие или бездействие, което попада в приложното поле на тази директива, поради процесуално нарушение само ако докаже, че е бил лишен поне от една от предвидените в тази директива процесуални гаранции, и по-специално в член 6 от нея. От друга страна, член 11, параграф 1, буква б) от Директивата за ОВОС не допуска разпоредба на националното право, която обвързва правото на частноправен субект да поиска отмяна на решение, действие или бездействие, попадащо в приложното поле на тази директива, с условието да е бил лишен от правото на участие в процеса на вземане на решение с мотива, че процесуалните гаранции, предвидени в тази директива, не се считат за индивидуални материални права.

### Б. По втория преюдициален въпрос

39. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 4, параграф 1, буква а), подточки i)–iii) от Рамковата директива за водите трябва да се тълкува в смисъл, че включва не само материалноправни критерии за проверка, но и спецификации относно регулаторната процедура за одобрение, тоест че не позволява преценката относно забраната за влошаване на състоянието на повърхностните водни обекти да се извършва и да подлежи на проверка посредством съответната документация едва след приемането на решението за одобряване на плана.

40. Освен това, ако отговорът на този въпрос е утвърдителен, запитващата юрисдикция иска да се установи дали участието на обществеността в съответствие с член 6 от Директивата за ОВОС винаги се отнася до документите във връзка с оценката по РДВ, или е допустимо да се направи разграничение в зависимост от момента на изготвяне на документа и неговата сложност.

41. Както посочва запитващата юрисдикция в решението си, отговорът на същия въпрос в рамките на приложното поле на Директивата за местообитанията е ясен: съгласно текста на член 6, параграф 3 от тази директива одобрението на плана или проекта трябва да бъде *предшествано* от подходяща оценка на въздействието на плана или проекта върху съответната територия<sup>22</sup>. Следователно с оглед на заключенията от оценката на въздействието на даден план или проект върху съответната територия компетентните национални органи вземат решение дали да одобрят плана или проекта, но *едва* след като *първо* са установили, че той няма да има отрицателно влияние върху целостта на тази територия<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Вж. в този смисъл решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 53) и от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 42).

<sup>23</sup> Вж. в този смисъл решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 55).

42. Въпреки че Рамковата директива за водите не съдържа точно същата разпоредба, трябва да се отбележи, първо, че неспазването на изискванията на член 4, параграф 1, буква а), подточки i)–iii) от РДВ или на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията води до едни и същи последици; второ, първата от тези разпоредби преследва същите цели като приетите от Съда в подкрепа на неговото тълкуване на втората; трето, двете разпоредби имат един и същ правен и екологичен контекст.

43. Първо, както вече припомних, ако съгласно Директивата за местообитанията остават съмнения относно липсата на вредоносни последици за целостта на територията във връзка с разглеждания план или проект, компетентният орган трябва да откаже да издаде разрешение<sup>24</sup>. Също така е ясно, че съгласно член 4, параграф 1, буква а), подточки i)–iii) от РДВ държавите членки са длъжни, освен ако не бъде предоставено изключение, да откажат издаването на разрешение за определен проект, когато той може да предизвика влошаване на състоянието на повърхностен воден обект или когато този проект застрашава постигането на добро състояние на повърхностните води или на добър екологичен потенциал и на добро химическо състояние на повърхностните води към датата, предвидена в тази директива<sup>25</sup>.

44. Второ, Съдът е постановил, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията „допринася за постигането на целта, която се преследва с вземаните по силата на посочената директива мерки и която съгласно член 2, параграф 2 от нея се състои в осигуряването на опазването или възстановяването на благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността, както и по-общата цел на същата директива, да се осигури висока степен на опазване на околната среда в защитените съгласно нея зони“<sup>26</sup>. Тези две цели — специфична и обща, се преследват и от член 4 от РДВ в областта на опазването на водите. Действително според Съда тази разпоредба допринася за постигане, от една страна, на основната цел, преследвана с предприеманите съгласно РДВ мерки, която, както следва от член 1 във връзка със съображения 11, 19, 27 и 34 от посочената директива, се състои в осигуряване на опазването на околната среда, и от друга страна, по-специално в поддържането и като цяло подобряването на качеството на водната среда в Съюза<sup>27</sup>.

45. Трето, от установената съдебна практика следва, че предвиденият в член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията критерий за одобрение включва принципа на предпазните мерки и по този начин цели да се предотврати отрицателното влияние върху целостта на защитените територии, дължащо се на разглежданите планове или проекти<sup>28</sup>. По тази причина компетентните национални органи могат да разрешат въпросната дейност само ако са установили, че тя няма да окаже отрицателно въздействие върху съответната територия<sup>29</sup>. Това трябва да важи и за член 4, параграф 1 от Рамковата директива за водите, тъй като тази директива се основава на член 175 от Договора за ЕО (понастоящем член 192 ДФЕС). По този начин тя допринася за постигането на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, която — както изрично се изисква съгласно член 191, параграф 2 ДФЕС (предишен член 174, параграф 2 от Договора за ЕО) и както е посочено в съображение 11 от РДВ — се основава на принципа на предпазните мерки.

24 Вж. в този смисъл решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 55 и 57).

25 Вж. в този смисъл решения от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 51) и от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 31).

26 Решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 43).

27 Вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 33).

28 Вж. в този смисъл решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 58), от 11 април 2013 г., Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2013:220, т. 41) и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 118).

29 Вж. в този смисъл решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 59).

46. С оглед на изложените по-горе съображения според мен член 4, параграф 1, буква а), подточки i)—iii) от Рамковата директива за водите трябва да се тълкува в смисъл, че включва не само материални критерии, но и че в допълнение на това задължително предполага, че всяка оценка или проверка на тези критерии, свързани със забраната за влошаване на състоянието на повърхностните водни обекти, трябва да предхожда приемането на решението за одобряване на плана.

47. Освен това може да се отбележи, че това тълкуване вече е отразено в решението от 1 юни 2017 г. по дело Folk (C-529/15, EU:C:2017:419). В действителност Съдът приема, че националната юрисдикция не е длъжна да провери дали са спазени условията, залегнали в член 4, параграф 7 от РДВ — което позволява да се издаде разрешение, въпреки че проектът може да окаже неблагоприятни последици за водите — и може да се ограничи до констатирането на незаконосъобразността на атакувания акт, когато компетентният национален орган е издал разрешението, без да провери дали са спазени тези условия<sup>30</sup>. Преди всичко обаче Съдът посочва, че „[б]ез да се засяга възможността за извършване на съдебен контрол, всъщност именно на националните органи, компетентни да издадат разрешение за проект, е възложено задължението да проверят, преди да предоставят такова разрешение, дали са изпълнени условията по член 4, параграф 7, букви а)—г) от Директива 2000/60“<sup>31</sup>. По този начин принципът на предпазните мерки, който е залегнал в основата на РДВ, по необходимост предполага, че за да се ползва дерогация, задължението за предварителна оценка, произтичащо от член 4, параграф 7 от посочената директива, се прилага и по отношение на основното задължение, предвидено в параграф 1 от този член.

48. Що се отнася до втората част от втория въпрос, не мисля, че в контекста на участието на обществеността, предвидено в член 6 от Директивата за ОВОС, е допустимо да се прави разлика в зависимост от момента на създаване или сложността на документ, имащ отношение към наложената от РДВ оценка.

49. Трябва да се припомни, че в съответствие с целите на Орхуската конвенция всеки контрол за законосъобразност на решенията, действията или бездействията, които попадат в приложното поле на Директивата за ОВОС, има за цел да приобщи членовете на заинтересованата общественост, за да допринесе за опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда и за опазването на човешкото здраве<sup>32</sup>.

50. На второ място, член 6 от Директивата за ОВОС трябва да се тълкува с оглед на прилаганите чрез него изисквания на член 6 от Орхуската конвенция. Както обяснява генералният адвокат Kokott в заключението си по съединени дела Comune di Corridonia и др. (C-196/16 и C-197/16, EU:C:2017:249), участието на обществеността при вземането на решения, които могат да имат значително въздействие върху околната среда, следва да се осъществява на ранен етап, *когато всички възможности са открити* и може да се проведе ефективно обществено обсъждане. Това допълнително подчертава целта на обсъждането на ранен етап, тъй като „обсъждането е по-ефективно, когато може изцяло да бъде взето под внимание при осъществяването на проекта“<sup>33</sup>. Освен това може да се отбележи, че това желание, да се осигури участието на обществеността преди приемането на окончателните решения в областта на опазването на водите, е изрично посочено в съображение 46 от РДВ.

30 Решение от 1 юни 2017 г., Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, т. 38).

31 Решение от 1 юни 2017 г., Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, т. 39). Курсивът е мой.

32 Вж. в този смисъл решение от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 28).

33 Заключение на генералния адвокат Kokott по съединени дела Comune di Corridonia и др. (C-196/16 и C-197/16, EU:C:2017:249, т. 26).

51. В този смисъл изглежда ясно, че предложените от запитващата юрисдикция разграничения биха били в противоречие с тези цели. От една страна, разграничение в зависимост от датата на документа би могло да доведе до разрешаване на определени проекти, без заинтересованата общественост да е била предварително информирана за евентуалното им въздействие върху околната среда. От друга страна, разграничение въз основа на сложността на даден документ би могло да накара националните органи да възприемат селективен — и евентуално субективен — подход в ущърб на заинтересованата общественост и когато е приложимо, в ущърб на защитата на околната среда.

52. Ето защо с оглед на изложените по-горе съображения стигам до извода, че член 4, параграф 1, буква а), подточки i)—iii) от Рамковата директива за водите трябва да се тълкува в смисъл, че включват не само материалноправните критерии за проверка, но и изисква преценката относно забраната за влошаване на състоянието на повърхностните водни обекти да предхожда приемането на решението за одобряване на плана независимо от момента на приемане или сложността на документа, който е от значение за такъв контрол.

### ***В. По третия преюдициален въпрос***

53. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали понятието „влошаване на състоянието на подземен воден обект“ в член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от РДВ трябва да се тълкува в смисъл, че влошаване на химическото състояние на подземен воден обект е налице, когато вследствие на проекта бъде превишена поне една норма за качество на околната среда за един параметър, и че независимо от това, когато за дадено вредно вещество вече е превишена релевантната прагова стойност, всяко следващо (измеримо) повишаване на концентрацията представлява влошаване.

54. В решение *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433) Съдът приема, въз основа на буквален и контекстуален прочит на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от РДВ и с оглед на целите на тази директива, че понятието „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект в тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че е „налице влошаване, когато състоянието на поне един от качествените елементи по смисъла на приложение V към Директивата се влоши с един клас, дори влошаването да не води до влошаване на класирането на повърхностния воден обект като цяло“<sup>34</sup>. Освен това Съдът посочва, че „[а]ко [...] съответният качествен елемент по смисъла на приложението вече е в най-ниския клас, всяко влошаване на този елемент представлява „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект по смисъла на посочения член 4, параграф 1, буква а), подточка i)“<sup>35</sup>.

55. Вярно е, че за разлика от повърхностните водни обекти, за които РДВ предвижда скала от пет класа на екологичното състояние, по отношение на количественото и химическото състояние на подземните води в тази директивата се прави разграничение единствено между добро и лошо състояние. Според мен обаче тълкуването на понятието „влошаване на състоянието“ на водните обекти по смисъла на Рамковата директива за водите следва да бъде доста сходно независимо дали става въпрос за повърхностни, или подземни води.

<sup>34</sup> Решение от 1 юли 2015 г., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 70).

<sup>35</sup> Решение от 1 юли 2015 г., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 70).



56. В действителност в допълнение към екологичните цели на РДВ, посочени в член 4, параграф 1, които очевидно са сходни за повърхностните и подземните води, основанието за буквалното тълкуване и контекстуалният довод, използван от Съда в подкрепа на тълкуването му на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от РДВ, могат да се приложат по аналогия и към член 4, параграф 1, буква б), подточка i)<sup>36</sup>.

57. Първо, аналогично на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от РДВ, текстът на член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от РДВ подкрепя тълкуване, което не зависи от спецификациите в приложение V, тъй като и в двете разпоредби изрично се посочва, че следва да се опази от влошаване състоянието на *всички* водни обекти били те повърхностни, или подземни. Както става ясно, само член 4, параграф 1, буква а), подточки ii) и iii) и член 4, параграф 1, буква б), подточка ii) от РДВ се отнасят до приложение V, но тези разпоредби се отнасят до задължението за *подобряване* на състоянието на водните обекти. При все това задължението за предпазване от влошаване и задължението за подобряване представляват две отделни цели<sup>37</sup>. Освен това съгласно определението в член 2, параграф 19 от РДВ — подобно на член 2, параграф 17 от същата директива за състоянието на повърхностните води — състоянието на подземните води е общ израз за състоянието на подземните водни обекти, определено от най-лошото му количествено състояние и от химическото му състояние.

58. Поради това, аналогично на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от РДВ, текстът на член 4, параграф 1, буква б), подточка i) също така налага общо задължение за предпазване на състоянието на подземните води от влошаване, без да се посочва класификацията, произтичаща от приложение V.

59. На второ място, е вярно, че докато оценката на състоянието на повърхностните води се основава на анализ на екологичното състояние, който обхваща пет класа, оценката на състоянието на подземните води се основава на анализ на количественото и химическото състояние с препратка към таблици 2.1.2. и 2.3.2. от приложение V<sup>38</sup>.

60. Както посочих по-горе обаче, нито в член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от РДВ, нито в член 4, параграф 1, буква б), подточка i) се препраща към приложение V. При тези обстоятелства, аналогично на понятието за „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект, понятието за „влошаване на състоянието“ на подземен воден обект също трябва да се разглежда като понятие с общ обхват. Следователно предвидените в тези таблици класове и условия в тази връзка — ако използваме думите на Съда в решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland — са „само инструмент, който ограничава правото на преценка на държавите членки при определяне на качествените елементи, отразяващи реалното състояние на даден воден обект“<sup>39</sup>.

61. Трето, трябва да се вземе предвид и член 4, параграф 5, буква в) от РДВ, който изрично предвижда по отношение на конкретни водни обекти, за които държавите членки могат да се стремят към по-малко строги екологични цели, забрана за каквото и да е допълнително влошаване<sup>40</sup>.

36 Вж. в този смисъл Waller, H. Case C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.: Could This Case Change the Current of EU Environmental Law or Will It Just Wash Over?. — European Law Reporter, 2016, No 2, 53—66, и по-специално р. 60.

37 Вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 39).

38 Вж. член 2, параграфи 25 и 28 от Рамковата директива за водите.

39 Решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 61).

40 Вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 64).

62. При тези обстоятелства, тъй като Съдът се произнася по отношение на „водните обекти“ *като цяло*, понятието „влошаване“ трябва да се тълкува, като се отчита качествено елемент или вещество, защото „задължението за предпазване от влошаване на състоянието на воден обект запазва цялото си полезно действие, при положение че обхваща всяка промяна, която може да застраши постигането на основната цел на [РДВ]“<sup>41</sup>. Това тълкуване следва да бъде дори още по-релевантно по отношение на подземните водни обекти, чието състояние се класифицира единствено като „добро“ или „лошо“, докато за повърхностните води съществуват пет класа на състояния.

63. В допълнение към това Съдът вече посочи по подобен общ начин, че „[п]о отношение на критериите, които позволяват да се направи извод, че е налице влошаване на състоянието на воден обект, следва да се припомни, че от структурата на член 4 от [РДВ], и по-специално от параграфи 6 и 7 от него, става ясно, че влошаването на състоянието на воден обект, дори преходно, е разрешено само при строги условия. От това следва, че прагът, отвъд който се констатира нарушение на задължението за предпазване от влошаване на състоянието на воден обект, трябва да бъде нисък“<sup>42</sup>.

64. В този смисъл трябва да се отбележи, че съгласно член 2, параграф 25 от РДВ „добро химично състояние на подземните води“ е химичното състояние на подземен воден обект, което отговаря на *условията, установени в таблица 2.3.2 от приложение V*. Това означава, че химическият състав на подземния воден обект е такъв, че концентрациите на замърсителите не показват ефект на осоляване или други интрузии, не надвишават качествените стандарти и праговите стойности, определени в Директива 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им<sup>43</sup>, и не са такива, че да доведат до невъзможност да бъдат достигнати екологичните цели, определени в член 4 за свързаните повърхностни води, нито пък до значително намаляване на екологичното или химическото качество на такива обекти, нито до значимо увреждане на земните екосистеми, директно зависещи от подземния воден обект.

65. Следователно в съответствие с член 17 от РДВ член 3, параграф 1 от Директива 2006/118 предвижда критерии за оценка на химическото състояние на подземните води. Съгласно последната разпоредба държавите членки използват стандартите за качество на подземните води, посочени в приложение I, и праговите стойности, които се определят от тях в съответствие с процедурите, определени в част А от приложение II, за замърсители, групи от замърсители и показатели на замърсяване, които са били идентифицирани като допринасящи за определянето като застрашени на подземни водни тела или групи от подземни водни тела, при отчитане най-малко на списъка, съдържащ се в част Б от приложение II.

66. При тези обстоятелства ми се струва, че понятието „влошаване на състоянието“ на подземен воден обект, посочено в член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Рамковата директива за водите, трябва да се тълкува в смисъл, че е налице влошаване на химическото състояние на подземен воден обект, ако в резултат на проекта е превишен екологичен стандарт за качество по смисъла на приложение I към Директива 2006/118 или прагова стойност на държава членка по смисъла на приложение II към същата директива поне за един замърсител или ако не са спазени другите условия, посочени в таблица 2.3.2 от приложение V към РДВ. Ако обаче подземният воден обект вече е в най-ниския клас по смисъла на приложение V към РДВ, всяко последващо повишаване на концентрацията на даден замърсител, което превишава екологичния

41 Решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 66).

42 Решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 67).

43 ОВ L 372, 2006 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18, стр. 209.

стандарт за качество или праговата стойност, определена от държавата членка, по необходимост представлява влошаване. В този случай повишаването на концентрацията на друг замърсител също представлява влошаване, ако то превишава екологичния стандарт за качество или праговата стойност, определена от държавата членка.

67. Всъщност, ако неблагоприятна промяна в един от параметрите за състоянието на подземен воден обект, класифицирано като лошо, не може да бъде определено като влошаване, това би означавало приемане на по-нататъшното влошаване на състоянието на подземните води и също така изключване на водите от по-нисък клас от приложното поле на задължението за предпазване от влошаване на състоянието им. Тъй като класификацията на подземния воден обект зависи от най-лошата стойност на използваните параметри, всички други стойности могат да бъдат понижени без каквото и да е правно действие. Следователно това би довело до одобрение на проекти, които са в противоречие с определеното в РДВ задължение за предпазване от влошаване и за подобряване на състоянието на водите и съответно би лишило РДВ от нейното полезно действие<sup>44</sup>.

### ***Г. По четвъртия преюдициален въпрос***

68. С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4 от РДВ трябва да се тълкува в смисъл, че всички членове на заинтересованата от даден проект общественост, които твърдят, че разрешението за проекта нарушава правата им, също имат право да се позоват пред съд на нарушения на забраната за влошаване на състоянието на водите и на задължението за подобряване на качеството им. При условията на евентуалност запитващата юрисдикция иска да се установи дали тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че във всеки случай жалбоподатели, които поддържат домашен кладенец за лично водоснабдяване в близост до планирано шосе, имат право да се позоват пред съд на нарушения на забраната за влошаване на състоянието на водите и на задължението за подобряване на състоянието им.

69. Безспорно член 4 от РДВ взема участие в реализацията на основната цел, преследвана с предприеманите съгласно тази директива мерки, която, както следва от член 1 във връзка със съображения 11, 19 и 27 от посочената директива, се състои в осигуряване на опазването на околната среда, и по-специално в поддържането и подобряването на качеството на водната среда в Съюза<sup>45</sup>.

70. При тези обстоятелства Съдът вече е постановил, че „[б]и било [...] несъвместимо с обвързващото действие, което член 288 ДФЕС признава на Директивата, да се изключи по принцип възможността за засегнатите лица да се позовават на задълженията, които тя налага. Полезното действие на [РДВ], както и нейната цел за опазване на околната среда [...] изискват частните правни субекти или, в зависимост от конкретния случай, надлежно конституирана организация за опазване на околната среда да могат да се позовават на нея в съдебни производства и националните юрисдикции да могат да вземат предвид Директивата като част от правото на Съюза, за да могат по-специално да контролират дали националният орган, предоставил разрешително за проект, който може да има въздействие върху състоянието на

<sup>44</sup> Вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 63).

<sup>45</sup> Вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 33).

водите, е изпълнил своите задължения по член 4 от посочената директива, и по-специално задължението си да предпазва от влошаване състоянието на водните обекти, и по този начин е спазил границите на свободата на преценка, предоставена на компетентните национални органи по силата на посочената разпоредба<sup>46</sup>.

71. Това съображение важи по-специално за директива, която цели опазването на общественото здраве<sup>47</sup>. Рамковата директива за водите споделя тази цел, тъй като доброто качество на водите е от жизненоважно значение за общото обществено водоснабдяване<sup>48</sup>.

72. В този смисъл трябва също да се припомни, че „определяйки процесуалните правила за съдебните производства по обжалване, предназначени да осигурят защитата на правата, предоставени от [РДВ], държавите членки трябва да гарантират съблюдаване на правото на ефективни правни средства за защита и на достъп до безпристрастен съд, прогласено в член 47 от Хартата, който препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита“<sup>49</sup>.

73. Ето защо при анализа на първия поставен от запитващата юрисдикция въпрос се опитам да демонстрирам, че макар държавите членки да разполагат със значителна свобода да определят какво представлява „достатъчен интерес“ или „нарушение на право“, разпоредбите на член 11 от Директивата за ОВОС, свързани с правото на оспорване на членовете на обществеността, заинтересована от решенията, действията и бездействията, които попадат в приложното поле на тази директива, не могат да бъдат тълкувани стеснително<sup>50</sup>. Текстовете на член 11, параграф 3 от Директивата за ОВОС и на член 9, параграф 2, втора алинея от Орхуската конвенция потвърждават, че свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, е ограничена от необходимостта да бъде спазена целта за предоставяне на широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост<sup>51</sup>.

74. В този смисъл Съдът наскоро постанови, че „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 [като произтичащите от член 4 от РДВ] от компетентните органи, като при необходимост сезират съответните юрисдикции“<sup>52</sup>. Тъй като обаче това задължение за „пряко засягане“ представлява ограничение на достъпа до правосъдие, то трябва да се тълкува стеснително. Следва също да се отбележи, че Съдът не е поставял като условие за предявяването на такъв иск наличието на конкретна, неизбежна опасност за здравето<sup>53</sup>.

75. Ето защо според мен при обстоятелства като разглежданите в главното производство жалбоподателите, които поддържат домашни кладенци за лично водоснабдяване в близост до планираното шосе, очевидно са пряко засегнати от риска от влошаване на качеството на съответните водни обекти и като такива могат да се позовават на член 4 от РДВ. От друга страна, ако има вероятност въпросният проект да окаже въздействие върху консумираната вода

46 Решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 34 и цитираната съдебна практика).

47 Вж. в този смисъл решения от 25 юли 2008 г., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, т. 37), от 26 май 2011 г., Stichting Natuur en Milieu и др. (C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 94) и от 19 ноември 2014 г., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 55).

48 Вж. съображение 24 от РДВ, което гласи, че „[д]оброто качество на водите ще допринесе за осигуряването на снабдяването с питейна вода на населението“. Вж. също член 1, буква г) от РДВ, съгласно която тази директива осигурява прогресивното намаляване на замърсяването на подземните води и предотвратява по-нататъшното замърсяване, определено в член 2, параграф 33 от РДВ като „директно или индиректно вкарване на вещества във въздуха, водата или почвите в резултат на човешка дейност, което може да бъде опасно за човешкото здраве [...]“.

49 Решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 87).

50 Вж. в този смисъл решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 38 и 40).

51 Вж. в този смисъл решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 39).

52 Решение от 3 октомври 2019 г., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland и др. (C-197/18, EU:C:2019:824, т. 32. Курсивът е мой

53 Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Kokott по дело Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland и др. (C-197/18, EU:C:2019:274, т. 54).

от лица, използващи обществената водоснабдителна мрежа, или ако те са специално засегнати по друг начин от проекта, според мен те също са достатъчно заинтересовани, за да имат право да се позоват на член 4 от РДВ с цел да предявят искове за нарушаване на забраната за влошаване на състоянието на водите.

76. Ето защо с оглед на изложените по-горе съображения стигам до извода, че член 4 от РДВ трябва да се тълкува в смисъл, че лицата, които поддържат домашни кладенци за лично водоснабдяване или които използват обществена водоснабдителна мрежа, която е вероятно да бъде засегната от съответния проект, или които са специално засегнати по друг начин от този проект, са пряко засегнати от риска от влошаване на състоянието на съответните водни обекти и като такива могат да се позоват на член 4 от РДВ, за да предявят съдебен иск за нарушаване на забраната за влошаване на състоянието на водите.

## VI. Заключение

77. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на поставените от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) преюдициални въпроси по следния начин:

- „1) Член 11, параграф 1, буква б) от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда допуска разпоредба на националното право, съгласно която жалбоподател, който не е признат за екологично сдружение, има право да иска отмяна на решение, действие или бездействие, което попада в приложното поле на тази директива, поради процесуално нарушение само ако докаже, че е бил лишен поне от една от предвидените в тази директива процесуални гаранции, и по-специално в член 6 от нея. От друга страна, член 11, параграф 1, буква б) от Директива 2011/92 не допуска разпоредба на националното право, която обвързва правото на частноправен субект да поиска отмяна на решение, действие или бездействие, попадащо в приложното поле на тази директива, с условието да е бил лишен от правото на участие в процеса на вземане на решение с мотива, че процесуалните гаранции, предвидени в тази директива, не се считат за индивидуални материални права.
- 2) Член 4, параграф 1, буква а), подточки i)–iii) от Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите трябва да се тълкува в смисъл, че включва не само материалноправните критерии за проверка, но и изисква преценката относно забраната за влошаване на състоянието на повърхностните водни обекти да предхожда приемането на решението за одобряване на плана независимо от момента на приемане или сложността на документа, който е от значение за такъв контрол.
- 3) Понятието „влошаване на състоянието“ на подземен воден обект, посочено в член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Директива 2000/60, трябва да се тълкува в смисъл, че е налице влошаване на химичното състояние на подземен воден обект, ако в резултат на проекта е превишен екологичен стандарт за качество по смисъла на приложение I към Директива 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им или прагова стойност на държава членка по смисъла на приложение II към същата директива поне за един замърсител или ако не са спазени другите условия, посочени в таблица 2.3.2 от приложение V към Директива 2000/60. Ако обаче подземният воден обект вече е в най-ниския клас по смисъла на приложение V към Директива 2000/60, всяко последващо повишаване на концентрацията на даден замърсител, което превишава екологичния стандарт за качество или праговата стойност, определена от държавата членка, представлява

влошаване. В този случай повишаването на концентрацията на друг замърсител също представлява влошаване, ако то превишава екологичния стандарт за качество или праговата стойност, определена от държавата членка.

- 4) Член 4 от Директива 2000/60 трябва да се тълкува в смисъл, че лицата, които поддържат домашни кладенци за лично водоснабдяване или използват обществена водоснабдителна мрежа, която е вероятно да бъде засегната от съответния проект, или които са специално засегнати по друг начин от този проект, са пряко засегнати от риска от влошаване на състоянието на съответните водни обекти и като такива могат да се позоват на член 4 от Директива 2000/60, за да предявят съдебен иск за нарушаване на забраната за влошаване на състоянието на водите“.