



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. КОКОТТ
представено на 30 април 2020 година¹

Дело C-254/19

Friends of the Irish Environment Limited
срещу
An Bord Pleanála,
встъпила страна:
Shannon LNG Limited

(Преюдициално запитване, отправено от High Court (Върховен съд, Ирландия))

„Преюдициално запитване — Директива 92/43/ЕО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Подходяща оценка на въздействието на планове и проекти — Приложно поле — Удължаване на срока на разрешение за изграждане на терминал за регазификация на втечнен природен газ — Една-единствена мярка“

I. Въведение

1. Член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията² изисква планове или проекти, които могат да окажат значително влияние върху защитена територия, да се подлагат на *предварителна* оценка на въздействието им с оглед на целите за опазване на тази територия. Представява ли обаче удължаването на срока от десет години на разрешение за строеж с още пет години план или проект по смисъла на тази разпоредба? Трябва ли вместо това първоначалното разрешение за осъществяване на проект и удължаването на срока му да се считат за една-единствена мярка, поради което да не е необходимо да се извършва допълнителна оценка? Този въпрос следва да се изясни в настоящото производство по преюдициално запитване, отправено от ирландския High Court (Върховен съд).

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² Директива 92/43/ЕО 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), 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).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

2. Издаването на разрешение за осъществяване на планове и проекти, които биха могли да засегнат в значителна степен защитена по силата на Директивата за местообитанията или на Директивата за птиците³ територия, е уредено в член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията, както следва:

„2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.

3. 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 [оценката на] 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 територия и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността“.

B. Ирландското право

3. Съгласно преюдициалното запитване от значение са следните разпоредби от Planning and Development Act 2000 (No. 30 of 2000) (Закон за устройство на територията от 2000 г. (№ 30/2000 г.), наричан по-нататък „PDA 2000“).

4. Член 40, параграф 1 от PDA 2000 предвижда, че след изтичане на срока на строителната фаза, определен в разрешението за благоустройство, разрешението престава да поражда действие:

„40. — (1) Освен в хипотезите по параграф 2, с изтичане на определения срок издадено по настоящата част разрешение престава да поражда правно действие (без да се засяга валидността на извършеното по силата на разрешението преди изтичане на този срок) по отношение на:

- a) целия проект, когато осъществяването на проекта, за който се отнася разрешението, не е започнало през този период, и
- b) частта от проекта, която не е завършена в рамките на този период, когато осъществяването на проект е започнало през този период“.

5. Член 42 от PDA 2000 предвижда удължаване на срока на разрешение за благоустройство. Накратко, член 42 предвижда две алтернативни основания за подаване на молба за удължаване на срока. Първото е, когато през периода, чието удължаване се иска, са извършени значителни работи в съответствие с разрешението за благоустройство и проектът ще бъде завършен в

³ 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), изменена с Директива 2013/17.

разумен срок. Второто е, когато съображения от търговски, икономически или технически характер, които са извън контрола на заявителя, са попречили съществено на започването на проекта, или на извършването на съществени работи в съответствие с разрешението за благоустройство.

6. При второто основание, т.е. наличието на търговски, икономически или технически съображения, в член 42 са предвидени редица предпазни мерки, за да се гарантира, че разрешенията за осъществяване на проект, по които не са били извършени никакви работи, не подкопават развитието на политиката за развитие на територията. Например не може да се предостави удължаване на срока, ако след датата на издаване на разрешението са настъпили значителни промени в целите на благоустройството, заложи в развойния план, така че планът вече не съответства на правилното планиране и устойчивото развитие на района. Необходимо е също така планът да не е несъвместим с министерските насоки.

7. Предвидена е допълнителна предпазна мярка, за да се гарантира спазването както на Директивата за ОВОС⁴, така и на Директивата за местообитанията. По-конкретно, когато осъществяването на проекта не е започнало, местният орган по устройство на територията трябва да се увери, че преди издаването на разрешението за благоустройство е била извършена оценка на въздействието върху околната среда или оценка на въздействието, или, ако е необходимо, и двете (член 42, параграф 1, буква а), точка (ii), подточка (IV).

8. Член 42 съдържа допълнителна предпазна мярка по отношение на продължителността на удължаване на срока. Изрично е предвидено, че допълнителният срок не може да надвишава пет години. Освен това молба за удължаване на срока може да бъде подадена само веднъж.

9. Членове 146В и 146С от PDA 2000 предвиждат процедура за изменение на определен вид разрешение за благоустройство в случай на проекти за стратегическо развитие на инфраструктурата. В тези членове не се предвижда изрична разпоредба за извършване на предварителна оценка или на оценка на въздействието по смисъла на Директивата за местообитанията.

10. Член 50 от PDA 2000 предвижда, че дадено лице може да оспори валидността на решение за устройство на територията само по съдебен ред. Молбата за осъществяване на съдебен контрол трябва да бъде подадена в осемседмичен срок. High Court има право да удължи срока при определени конкретни обстоятелства.

11. Националните съдилища тълкуват наличието на този срок като изключващо възможността страните да формулират — в рамките на съдебни производства, насочени към последващо решение за устройство на територията — оплаквания, които по същество се отнасят до по-ранно решение за устройство на територията, по отношение на което срокът е изтекъл отдавна. Съдът установява това с оглед на обосноваването на жалбата, а не само въз основа на формалното искане.

III. Фактите и преюдициалното запитване

12. В акта за преюдициално запитване е посочена фактичката обстановка, изложена по-долу.

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), изменена с Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1).

13. На 31 март 2008 г. An Bord Pleanála, ирландският орган по устройство на територията, издава разрешение за осъществяване на проект за газов терминал, по-точно казано, за терминал за регазификация на втечен природен газ.

14. Предложеният проект трябва да бъде осъществен в непосредствена близост до две територии, понастоящем включени в „Натура 2000“, а именно до специалната защитена зона по смисъла на Директивата за местообитанията „Lower River Shannon“ (Долен Шанън — код IE0002165) и до специалната защитена зона по смисъла на Директивата за птиците „River Shannon and River Fergus Estuaries“ (Естуар на реките Шанън и Фъргиус — код IE0004077).

15. Разрешението е издадено въз основа на национална разпоредба, която не транспонира правилно Директивата за местообитанията. Поради това във формалното решение за издаване на разрешението за благоустройство изобщо не се съдържа позоваване на Директивата за местообитанията, нито са посочени двете европейски защитени зони. В акта за преюдициално запитване се посочва, че с оглед на това обстоятелство не може да се счита, че решението съдържа „пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да развеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените работи за засегнатата [територия]“⁵.

16. Разрешението предвижда десетгодишен срок за изпълнение и приключване на предвидените благоустройствени работи (наричани по-нататък „строителната фаза“). За последващата експлоатация на газовия терминал (наричана по-нататък „експлоатационната фаза“) не е определен срок.

17. В действителност благоустройствените работи така и не започват в рамките на този десетгодишен срок. Възложителят обяснява, че закъсненията се дължат, *inter alia*, на промени в ирландската политика по отношение на достъпа до националната газопреносна мрежа, и по-общо — на икономическата ситуация след 2008 г.

18. През септември 2017 г. възложителят подава молба за промяна на условията на проекта, така че срокът на строителната фаза да се удължи с още пет години. Органът по устройство на територията одобрява молбата, в резултат на което понастоящем срокът на строителната фаза изтича на 31 март 2023 г.

19. Friends of the Irish Environment оспорва удължаването на срока на строителната фаза по съдебен ред пред High Court.

20. При тези обстоятелства High Court отправя до Съда следните въпроси:

- „1) Представява ли решението за удължаване на срока на разрешение за осъществяване на проект одобрение на проект, което да задейства член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията?
- 2) От значение ли е за отговора на въпрос 1 някое от изборните по-долу съображения?
 - а) Разрешението за осъществяване на проект (чийто срок се удължава) е издадено въз основа на национална разпоредба, която не транспонира правилно Директивата за местообитанията, тъй като съответният нормативен акт неправилно отъждествява проверката за целите на Директивата за местообитанията с оценката на въздействието върху околната среда за целите на Директивата за ОВОС.

⁵ В това отношение High Court се позовава на решение от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, по всяка вероятност т. 100).

- б) В първоначално издаденото разрешение за осъществяване на проект не се посочва дали молбата за разрешение е разгледана в рамките на етап 1 или етап 2 от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, и не съдържа „пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно въздействието на предвидените работи върху засегнатата защитена територия“, както се изисква в решение от 24 ноември 2011 г. по дело Комисия/Испания (C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768).
- в) Първоначалният срок на разрешението за осъществяване на проект е изтекъл и в резултат на това действието на разрешението е прекратено по отношение на целия проект. До евентуалното удължаване на срока му, не могат да се извършват никакви работи въз основа на разрешението за осъществяване на проект.
- г) До момента не са извършвани никакви работи въз основа на разрешението за осъществяване на проект.
- 3) При утвърдителен отговор на въпрос 1, кои въпроси трябва да разгледа компетентният орган при извършване на проверка на етап 1 съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията? Трябва ли например компетентният орган да разгледа някой или всеки един от следните въпроси:
- i) дали има промени в предложените работи и начин на използване;
 - ii) дали са настъпили промени в екологичния контекст, например определяне на европейски територии след приемане на решението за издаване на разрешение за осъществяване на проекта;
 - iii) дали има релевантни промени в научната област, например по-актуални проучвания във връзка с нормативно установени интереси на европейски територии?
- Трябва ли вместо това компетентният орган да извърши оценка на въздействието на целия проект върху околната среда?
- 4) Трябва ли да се прави разграничение между
- i) разрешение за осъществяване на проект, с което се налага срок за осъществяване на определена дейност (експлоатационна фаза), и
 - ii) разрешение за осъществяване на проект, с което се налага срок за извършване на строителните работи (строителна фаза), но ако строителните работи приключат в този срок, не е предвиден срок за осъществяване на дейността или за експлоатация?
- 5) Обусловено ли е, и в каква степен, задължението на национален съд да тълкува законодателството във възможно най-голяма степен в съответствие с разпоредбите на Директивата за местообитанията и Орхуската конвенция, от изискването страните по спора да са повдигнали изрично тези тълкувателни въпроси? По-конкретно, ако националното законодателство предвижда две процедури за вземане на решения, само едната от които гарантира спазването на Директивата за местообитанията, дължен ли е националният съд да тълкува националното законодателство в смисъл, че е възможно позоваване само на процедурата, която гарантира спазване на Директивата, независимо от това, че точно това тълкуване не е било изрично направено от страните по делото пред съда?

б) Ако отговорът на въпрос 2, буква а) по-горе е, че въпросът — дали разрешението за осъществяване на проект (чийто срок се удължава) е било издадено въз основа на национална разпоредаба, която не транспонира правилно Директивата за местообитанията — е релевантен, трябва ли националният съд да остави без приложение правило на националното процесуално право, което не позволява на възразяващия да постави под въпрос валидността на по-ранно (изтекло) разрешение за осъществяване на проект в контекста на последваща молба за издаване на разрешение за осъществяване на проект? Несъвместимо ли е такова правило от националното процесуално право със задължението за приемане на коригиращи мерки, което наскоро бе препотвърдено от Съда в решение от 17 ноември 2016 г., *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882)?“.

21. Friends of the Irish Environment, An Bord Pleanála, т.е. ирландският орган по устройство на територията, и Европейската комисия са представили писмени становища. Тъй като е приел, че разполага с достатъчно данни, Съдът решава да не провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания.

IV. Правен анализ

22. С първия, втория и четвъртия въпрос, повдигнати в преюдициалното запитване, се цели да се изясни дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията изобщо е приложим за удължаването на срока на разрешение за строеж. За разлика от това, третият въпрос се отнася до предварителната проверка дали решението за удължаване на срока може да окаже значително влияние върху защитени територии, така че да е необходимо да се извърши пълна проверка. С петия въпрос High Court иска да се установи дали той е длъжен по собствена инициатива да тълкува национално законодателство в съответствие с Директивата за местообитанията или участниците в производството трябва да се позоват на това тълкуване. Накрая, шестият въпрос се отнася до обвързващата сила на първоначалното разрешение за осъществяване на проект по отношение на разглеждането на възраженията, повдигнати срещу решението за удължаване на срока.

A. Въпроси 1, 2 и 4 — задължение за извършване на предварителна оценка

23. С първите два и четвъртия въпрос, които следва да се разгледат заедно, се цели да се изясни дали решението за удължаване на срока на разрешение за изграждане на съоръжение представлява одобряване на проект, което задейства прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Във връзка с това с втория въпрос High Court иска да се установи дали определени съображения са определящи за тази преценка. Четвъртия въпрос разбирам в смисъл дали в настоящия случай удължаването на срока на строителната фаза трябва да се преценява по различен начин от удължаването на срока на експлоатационната фаза, което е предмет на скорошно съдебно решение относно удължаването на срока на експлоатация на ядрени централи⁶.

24. Член 6 от Директивата за местообитанията съдържа редица специфични задължения и процедури, които, видно от член 2, параграф 2 от тази директива, имат за цел да запазят или, ако е необходимо, да възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Европейския съюз⁷.

⁶ Решение от 29 юли 2019 г., *Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622).

⁷ Решения от 21 юли 2016 г., *Orleans и др.* (C-387/15 и C-388/15, EU:C:2016:583, т. 31) и от 17 април 2018 г., *Комисия/Полша (Беловежка гора)* (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 106).

25. В тази връзка в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията се предвижда процедура за оценяване, която чрез *предварителен* контрол да гарантира, че планове или проекти се одобряват само ако няма да окажат отрицателно влияние върху целостта на тази територия⁸.

26. За тази цел член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията предвижда две фази. Първата, посочена в първото изречение от тази разпоредба, изисква от държавите членки да извършат подходяща оценка на въздействието на определен план или проект върху защитената територия, когато е налице вероятност същият да окаже значително влияние върху нея. Втората фаза, посочена във второто изречение, която след посочената подходяща оценка, при спазване на разпоредбите на член 6, параграф 4 от тази директива, ограничава одобряването на такива планове или проекти само при условието те да нямат отрицателно влияние върху целостта на съответната територия⁹.

27. Съмненията на националната юрисдикция са породени от обстоятелството, че изграждането на газовия терминал вече е било окончателно разрешено с решението от 2008 г. и че спорното решение от 2018 г. само удължава срока на действие на това разрешение. Ето защо следва да се изясни дали това второ решение представлява одобряване на план или проект по смисъла на член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията.

28. В това отношение най-напред следва да се посочи, че като е издал спорното разрешение през 2018 г., ирландският орган по устройство на територията е одобрил проекта. От текста на член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията следва, че такова одобряване е допустимо само след като при съблюдаване на резултатите от оценката на въздействието върху територията органът установи, че проектът няма да има отрицателно влияние върху съответната територия.

29. Ирландският орган по устройство на територията оспорва този извод най-вече с довода, че Съдът не счита удължаването на срока на разрешение за експлоатация за разрешение за осъществяване на проект по смисъла на Директивата за ОВОС, ако не се провеждат работи или намеса, променящи или променяща физическото състояние на обекта¹⁰. Това възражение на ирландския орган обаче не е убедително, тъй като определението на понятието „проект“ по Директивата за ОВОС, която има за предмет общата оценка на въздействието на проекти върху околната среда, е по-ограничително от произтичащото от Директивата за местообитанията¹¹. Освен това и според критериите на Директивата за ОВОС би било налице разрешение за осъществяване на проект, тъй като без удължаването на срока на разрешението газовият терминал не би могъл да бъде изграден, следователно предвидените работи или намеса, променящи или променяща физическото състояние на обекта, не биха могли да бъдат извършвани.

8 Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 34) и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 108).

9 Решения от 11 април 2013 г., Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2013:220, т. 29 и 31), от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 110, 111 и 115) и от 7 ноември 2018 г., Coöperatie Mobilisation for the Environment и др. (C-293/17 и C-294/17, EU:C:2018:882, т. 92 и 99).

10 Решения от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 24) и от 19 април 2012 г., Pro-Braine и др. (C-121/11, EU:C:2012:225, т. 32). Вж. обаче заключението ми по дело Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, т. 66 и сл.). Решението на Съда по това дело разбирам в смисъл, че не е било необходимо произнасяне по съмненията ми относно съществуващата съдебна практика.

11 Решение от 7 ноември 2018 г., Coöperatie Mobilisation for the Environment и др. (C-293/17 и C-294/17, EU:C:2018:882, т. 65 и 66).

30. Извършването на оценка за решението за удължаване на срока на разрешението обаче би могло да е факултативно, ако това решение и решението от 2008 г. следва да се разглеждат като една-единствена мярка. По-нататъшните действия за осъществяване на такава една-единствена мярка не изискват да се извършва нова оценка на въздействието в съответствие с член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията¹².

31. От една страна, според Съда нееднократна дейност, разрешена съгласно националното право преди да влезе в сила Директивата за местообитанията, при все това може при всяка последваща намеса да се счита за различен проект по смисъла на въпросната директива, тъй като в противен случай за тази дейност никога няма да се извършва предварителна оценка за въздействието ѝ върху съответната територия¹³.

32. От друга страна, Съдът допуска, въпреки това, възможността с оглед по-специално на тяхната нееднократност, природа или на условията за извършването им някои дейности да се разглеждат като една-единствена мярка, поради което тези дейности могат да се приемат за един и същ проект по смисъла на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията¹⁴. В такава хипотеза би била приложима единствено забраната за влошаване на състоянието по член 6, параграф 2 от Директивата за местообитанията¹⁵, която само при определени обстоятелства изисква проверка за съвместимостта с целите на съхраняване на защитени територии¹⁶.

33. Тази съдебна практика е постановена в контекста на приложимостта във времето на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Всъщност за стар проект, одобрен за първи път преди влизането в сила на режима на защита, последващото прилагане на този режим може да означава значителна допълнителна тежест, поради което възложителят се нуждае от специална защита. Ето защо смятам, че посоченият режим на защита има за цел да защити оправданите правни очаквания на възложителите посредством ограничена дерогация от задълженията за извършване на оценка по член 6, параграф 3.

34. Действително в настоящия случай не става въпрос за нееднократна дейност, при все това първоначалното разрешение от 2008 г. и спорното разрешение се отнасят до един и същ проект. Впрочем органът по устройство на територията подчертава, че като се остави настрана удължаването на срока на строителната фаза, спорното разрешение не променя мащабите на проекта и потенциалното му въздействие върху околната среда, по-специално върху засегнатите защитени територии.

35. При все това видът на решението за удължаване на срока и обстоятелствата, при които то е взето, не подкрепят тезата това решение заедно с разрешението от 2008 г. да се разглеждат като една-единствена мярка и по този начин проектът да бъде поставен в по-благоприятно положение по отношение на прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, което се изисква съгласно текста на тази разпоредба.

12 В този смисъл решения от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 48) и от 7 ноември 2018 г., Coöperatie Mobilisation for the Environment и др.

13 Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 28), от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 41 и 42), от 7 ноември 2018 г., Coöperatie Mobilisation for the Environment и др. (C-293/17 и C-294/17, EU:C:2018:882, т. 77) и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 127).

14 Решения от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 47), от 7 ноември 2018 г., Coöperatie Mobilisation for the Environment и др. (C-293/17 и C-294/17, EU:C:2018:882, т. 78) и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 128).

15 Решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 49).

16 Вж. решение от 14 януари 2016 г., Grüne Liga Sachsen и др. (C-399/14, EU:C:2016:10, т. 44).

36. *Първо*, в настоящия случай *не* става въпрос за стар проект, за който е било издадено разрешение преди член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията да започне да се прилага. Всъщност посочените изисквания са се прилагали за самото разрешение от 2008 г. Поради това от гледна точка на правото на Съюза има в много по-малка степен основание възложителят да бъде защитен посредством правната фигура на една-единствена мярка.

37. Това е така, тъй като, в случай че е извършена подходяща оценка за разрешението от 2008 г., разходите за извършване на оценка на въздействието на решението за удължаване на срока биха били в много ограничен размер. По принцип би било възможно позоваване на предходната оценка при задължително отчитане само на настъпилите след това промени.

38. Ако обаче за първоначалния проект е било издадено разрешение за осъществяване в нарушение на член 6, параграф 3, възложителят се нуждае в много по-малка степен от защита, отколкото в случая на по-ранно разрешение за осъществяване, за което все още не са се прилагали по-строгите изисквания. Тази констатация се налага с още по-голяма сила, предвид факта че съществените изисквания за извършване на оценката на въздействието по член 6, параграф 3 не са станали известни едва след постановеното малко преди издаването на разрешението от 2008 г. решение на Съда срещу Ирландия¹⁷, упоменато в акта за преюдициално запитване, а са уточнени от Съда доста по-рано¹⁸. Именно при мащабен проект като разглеждания в случая е следвало възложителят да е запознат с тези изисквания на правото на Съюза, дори и да се предположи, че разрешението от 2008 г. по всяка вероятност е отговаряло на изискванията на националното право.

39. *Второ*, ирландското законодателство изрично предвижда, че за удължаването на срока на строителната фаза се изисква ново разрешение. Ето защо във въпрос 2, буква в) High Court правилно посочва обстоятелството, че изграждането на газовия терминал не би било възможно без спорното разрешение, тъй като срокът на първоначално предоставеното за строителната фаза разрешение е изтекъл.

40. В този смисъл в съдебното решение относно удължаването на срока на експлоатация на ядрени централи Съдът подчертава, че срокът на експлоатация на въпросните инсталации вече е бил изтекъл, съответно е предстояло да изтече и че е бил удължен единствено по силата на спорната уредба¹⁹. За разлика от това, нееднократните работи по поддръжка на воден път, по отношение на които Съдът е признал възможността да представляват една-единствена дейност²⁰, вече са били одобрени с едно-единствено разрешение, преди да започне да се прилага член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията²¹.

41. Освен това прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията отговаря на целта на ограничено със срок разрешение за изпълнение на определени работи. Изтичането на срока по принцип позволява и изисква преразглеждане с цел да се провери дали продължават да са налице условията на разрешението. Ето защо например Директивата относно емисиите от промишлеността²² и Регламентът относно растителната защита²³ предвиждат разрешенията да се издават само за определен срок и да се преразглеждат, преди да бъде удължен срокът им. Наистина тези разрешения имат за предмет не строителната фаза на даден

17 Решение от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия (C-418/04, EU:C:2007:780).

18 Решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, по-специално т. 59).

19 Решение от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 130).

20 Решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 47).

21 Решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 11).

22 Член 21 от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, 2010 г., стр. 17).

23 Член 5 и член 14 и следващите от Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1).

проект, а експлоатационната фаза, съответно фазата на ползване. По отношение обаче и на строителната фаза следва да се посочи, че след изтичането на срока релевантните обстоятелства и правила е възможно да са различни от тези по отношение на първоначалното разрешение.

42. В този контекст от *практическо* значение са преди всичко обстоятелствата, че разрешението от 2008 г. е издадено въз основа на национална разпоредба, която не транспонира правилно Директивата за местообитанията (въпрос 2, буква а) и че то не съдържа пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно въздействието на предвидените работи (въпрос 2, буква б). И двете обстоятелства водят до извода, че проверката на разрешението от 2008 г. само в много ограничена степен е релевантна за преразглеждането на решението за удължаване на срока²⁴. Ако обаче първоначалната проверка е била недостатъчна, на още по-силно основание е необходимо да се запълнят евентуалните празноти по повод на издаването на ново решение²⁵.

43. Принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания не водят до различен извод. Всъщност произтичащата от разрешението от 2008 г. правна сигурност и евентуалното наличие на оправдани правни очаквания е можело да се отнасят само до периода от време, през който газовият терминал е могъл да бъде изграден въз основа на това разрешение.

44. Спорното разрешение обаче се отнася до периода от време след изтичането на срока на строителната фаза, определен в разрешението от 2008 г. За този период от време предходното решение не е могло нито да създаде правна сигурност, нито да породи оправдани правни очаквания. Напротив, безспорно е, че изграждането на газовия терминал е невъзможно без спорното разрешение, тъй като срокът на първоначално издаденото разрешение за строителната фаза е изтекъл. За разлика от това, по отношение на новата строителна фаза следва да се посочи, че тя представлява положение, което не може да се счита за възникнало, което да задейства прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията²⁶.

45. Ето защо Friends of the Irish Environment правилно прави сравнение с решение Wells²⁷, което се отнася до Директивата за ОВОС. Действително по съображения за правна сигурност тази директива не изисква оценка на въздействието върху околната среда в случаите, когато разрешението е издадено след срока за транспониране на Директивата за ОВОС, но процедурата за издаване на разрешение формално е започнала преди този момент (т.нар. проекти „Pipeline“)²⁸. Следва обаче да се има предвид, че решение, което е необходимо, за да се предотврати прекратяване на действието на съществуващо разрешение, се счита за ново разрешение по смисъла на Директивата за ОВОС, което изисква оценка²⁹.

24 По този въпрос вж. по-долу точки 55 и 56.

25 Относно Директивата за ОВОС вж. решения от 17 март 2011 г., , Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, EU:C:2011:154, т. 37) и от 17 ноември 2016 г., Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, т. 44).

26 Вж. решение от 11 септември 2012 г., , Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560, т. 103).

27 Решение от 7 януари 2004 г. (C-201/02, EU:C:2004:12).

28 Решения от 19 юни 1998 г., Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, т. 23 и 24) и от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 94 и 95).

29 Решение от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 45—47).

46. *Трето*, в настоящия случай решението за удължаването на срока позволява първоначалното изпълнение на работите, тоест на мярка, която съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията следва да се проучи с цел да се прецени дали тя може да окаже значително въздействие върху засегнатите защитени територии. Опасността от такова отрицателно въздействие обаче има определящо значение за преценката дали е необходима оценка на въздействието³⁰, тъй като целта на проверката е предотвратяването на такива опасности³¹.

47. В това се състои съществената разлика с нееднократните дейности, които при определени обстоятелства могат да бъдат признати за една-единствена дейност³², тъй като такива мерки, неизменно повтарящи се, по принцип няма да засегнат допълнително дадена защитена територия.

48. Въпрос 2, буква г) е в смисъл дали това трето съображение е толкова значимо, че да не се налага да се извършва оценка на решението за удължаването на срока в хипотезата на вече извършени работи по осъществяването на проекта, тоест в хипотезата на вече настъпило отчасти отрицателно въздействие.

49. На този въпрос обаче не е необходимо да се отговаря в настоящото производство, именно защото все още не са извършвани никакви работи. Освен това съгласно преюдициалното запитване такива работи също така не биха породили право да се довърши проектът и след изтичането на срока на строителната фаза, за която е издадено разрешение³³.

50. Следователно решението за удължаване на срока за изграждане на съоръжение, при липсата на което не могат да бъдат извършвани никакви работи, следва да се смята за самостоятелно одобряване на проект, което задейства прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

Б. Въпрос 3 — предварителна проверка

51. С третия въпрос High Court иска да се установи кои въпроси трябва да разгледа компетентният орган при извършване на предварителна проверка в рамките на първата фаза съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

52. Съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията 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.

53. Следователно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията обвързва изискването за подходяща оценка на въздействието на план или проект с условието да има вероятност или риск същият да окаже значително влияние върху съответната територия³⁴. С оглед по-конкретно на принципа на предпазните мерки се счита, че такъв риск е

30 Решение от 7 ноември 2018 г., Соöperatie Mobilisation for the Environment и др. (C-293/17 и C-294/17, EU:C:2018:882, т. 82).

31 Заключениета ми по съединени дела Соöperatie Mobilisation for the Environment и др. (C-293/17 и C-294/17, EU:C:2018:622, т. 136) и по дело Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, т. 171 и 172).

32 Решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 47).

33 Вж. точка 4 по-горе.

34 Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 43) и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 134).

налице, когато въз основа на най-добрите научни достижения в тази област не е изключена възможността планът или проектът да засегне целите за опазване на тази територия³⁵. Оценката на риска трябва да бъде извършена именно с оглед на специфичните природни характеристики и условия на територията, до която се отнася подобен план или проект³⁶.

54. Следователно предварителната проверка трябва изцяло да отчита посочените аспекти, за да може да бъде обоснован отказът да се извърши пълна проверка.

55. В този контекст имплицитната констатация, която органът по устройство на територията изглежда е направил във връзка с разрешението от 2008 г., а именно че проектът няма да има отрицателно влияние върху съответната територия, представлява само индиция за наличие на факти. Значението на тази индиция зависи от съображенията, на които органът по устройство на територията е основал тази констатация. Доколкото обаче съгласно преюдициалното запитване още през 2008 г. посоченото разрешение не е включвало пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да развеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените работи, а fortiori то не може да изключи опасността от отрицателно въздействие върху територията.

56. Напротив, биха били необходими допълнителни научни познания, за да не се извършва оценка на въздействието. Тези познания би трябвало, първо, да запълнят празнотите, допуснати при проверката от 2008 г., и второ, да отчитат междувременно настъпилите промени в проекта, в засегнатите защитени местообитания и видове³⁷ и в научната област. При необходимост трябва да бъдат включени междувременно инициирани нови други планове и проекти, когато те заедно с подлежащия на проучване план или проект могат да окажат значително влияние върху територията.

57. Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че оценката на въздействието, предвидена съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията, трябва да бъде извършена, когато въз основа на най-добрите научни достижения в тази област не е изключена възможността планът или проектът да засегне целите за опазване на тази територия. Предходна оценка на същия план или проект може да изключи тази опасност само доколкото тя включва пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да развеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените работи. Следователно предварителната проверка трябва в допълнение да запълва евентуални празноти, допуснати в тази предходна оценка, и да отчита дали междувременно има промени в проекта, дали има нови други планове или проекти, които заедно с подлежащия на проучване план или проект могат да окажат значително влияние върху територията, но също така и дали са настъпили изменения в засегнатите защитени местообитания и видове и дали са налице нови научни познания.

В. Въпрос 5 — съответстващо тълкуване и доводите на страните

58. С петия въпрос High Court иска да се установи обхватът на задължението за съответстващо тълкуване на националното право, когато участниците в производството не са се позовали изрично на това тълкуване.

35 Решения от 7 септември 2004 г., Waddervereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 44) и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 134).

36 Решения от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 112) и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 134).

37 В този смисъл решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560, т. 115).

59. Този въпрос се поставя с оглед на обстоятелството, че органът по устройство на територията е издал решението за спорното удължаване на срока на разрешението не на основание на разпоредби, предвиждащи извършването на оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, а именно член 42 от PDA 2000, а на основание на членове 146B и 146C от PDA 2000, които не изискват такава оценка. Твърди се обаче, че изборът на правното основание не е бил изрично предмет на жалбата в главното производство.

60. Позоваването на изричното посочване на определено основание навежда на мисълта, че следва да се прилага съдебната практика, според която определени въпроси трябва да бъдат разглеждани от съдилищата служебно. Съгласно тази съдебна практика действително правото на Съюза не изисква националните юрисдикции да разглеждат служебно основание, изведено от нарушение на разпоредби на правото на Съюза, когато разглеждането на това основание би ги принудило да излязат извън границите на определения от страните предмет на спора. Тези юрисдикции са длъжни да разглеждат служебно правните основания, изведени от задължителна норма на Съюза, когато съгласно националното право те имат задължението или правомощието да го направят по отношение на задължителна норма на националното право³⁸.

61. При по-задълбочен анализ се установява, че тази съдебна практика обаче не е приложима в настоящия случай, тъй като, доколкото може да се установи въз основа на преписката, Friends of the Irish Environment действително последователно твърди, че е бил нарушен член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Следователно няма основание служебно да се разглежда този въпрос.

62. Всъщност въпросът е в смисъл дали позоваването на посочената разпоредба може да се обвързва с условието и страната да се позовава на разпоредбите на националното право, чието прилагане и съответстващо тълкуване са необходими, за да се отстранят последиците от евентуално нарушение на правото на Съюза.

63. Както правилно отбелязват Friends of the Environment и Комисията, съдебната практика е категорична по този въпрос.

64. Всъщност Съдът многократно е постановявал, че произтичащото от директива задължение за държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат, както и задължението им да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на това задължение, тежат върху всички органи на държавите членки, включително върху съдебните органи в рамките на тяхната компетентност³⁹.

65. От това следва, че когато прилагат националното право, националните юрисдикции, от които се изисква да го тълкуват, са длъжни да вземат предвид всички разпоредби на това право и да приложат признатите от последното методи за тълкуване, за да могат, доколкото е възможно, да го тълкуват в светлината на текста и целите на разглежданата директива, за да постигнат предвидения от нея резултат и да съобразят по този начин член 288, трета алинея ДФЕС⁴⁰.

38 Решения от 14 декември 1995 г., Van Schijndel и Van Veen (C-430/93 и C-431/93, EU:C:1995:441, т. 13, 14 и 22), от 24 октомври 1996 г., Kraaijeveld и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 57, 58 и 60), от 12 февруари 2008 г., Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, т. 45) и от 26 април 2017 г., Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, т. 32 и 35).

39 Решения от 10 април 1984 г., von Colson и Kamann (14/83, EU:C:1984:153, т. 26), от 18 декември 1997 г., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, т. 40) и от 7 август 2018 г., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, т. 38).

40 Решения от 25 февруари 1999 г., Carbonari и др. (C-131/97, EU:C:1999:98, т. 49 и 50), от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др., C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 113—116), от 7 август 2018 г., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, т. 39) и от 14 май 2019 г., CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, т. 69).

66. Ако това не е възможно, предимството на правото на Съюза изисква националните съдилища, натоварени в рамките на тяхната компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза, да са длъжни да гарантират пълното действие на тези разпоредби, като при необходимост по собствена инициатива оставят без приложение разпоредбите на националното законодателство, които им противоречат⁴¹. Това задължение е ограничено, поради факта че при всички положения една директива не може сама по себе си да поражда задължения за частноправен субект и следователно тя самата не може да му бъде противопоставяна⁴².

67. За разлика от това, не е необходимо пред националните съдилища страните по-конкретно изрично да посочват кои разпоредби на националното право тези съдилища следва да тълкуват съответно или да оставят без приложение. Напротив, определянето на тези разпоредби и разработването на подхода с цел да се отстрани евентуално противоречие между националното право и правото на Съюза, е част от задължението на националните съдилища да постигнат предвидения в Директивата резултат.

68. Впрочем в случая в главното производство не е ясно също така защо High Court би трябвало да има за задача да определи правилното правно основание, ако той приеме, че удължаването на срока е предоставено в нарушение на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

69. Във всеки случай задължението на национален съд да тълкува разпоредбите на националното право във възможно най-голяма степен в съответствие с правото на Съюза не е обусловено от изискването участниците във висящото пред него производство изрично да се позовават на това конкретно тълкуване, ако тези участници най-малкото твърдят, че са нарушени релевантните разпоредби на правото на Съюза.

Г. Въпрос 6 — преклудиране

70. С шестия въпрос High Court иска да се установи дали трябва да се остави без приложение правило на националното процесуално право, което не позволява на възразяващия да постави под въпрос валидността на по-ранно (изтекло) разрешение за осъществяване на проект в контекста на последваща молба за издаване на разрешение за осъществяване на проект.

71. Този въпрос е поставен само при условие че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията следва да се приложи за удължаването на срока, поради това че първоначалното разрешение е взето въз основа на разпоредба на националното право, която не транспонира правилно Директивата за местообитанията. Както вече посочих, този аспект обаче е без значение⁴³, поради което не е необходимо да се отговаря на този въпрос.

72. Впрочем този въпрос отново повдига проблематиката, свързана с принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания. Следва обаче да се посочи, че доколкото са от значение за прилагането на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, тези принципи намират отражение в правната фигура на една-единствена мярка, която вече бе разгледана⁴⁴. Поради тази причина и на шестия въпрос не е необходимо да се дава самостоятелен отговор.

41 Решения от 9 март 1978 г., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, т. 24), от 4 декември 2018 г., Minister for Justice and Equality und Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, т. 35) и от 19 декември 2019 г., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, т. 42).

42 Решение от 7 август 2018 г., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, т. 42 и цитираната съдебна практика). Вж. обаче и решение от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 57 и 58).

43 Вж. по-горе точка 42.

44 Вж. по-горе точка 30 и сл.

V. Заключение

73. Ето защо предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

- „1) Решението за удължаване на срока за изграждане на съоръжение, при липсата на което не могат да бъдат извършвани никакви работи, следва да се смята за самостоятелно одобряване на проект, което задейства прилагането на член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна.
- 2) Оценката на въздействието, предвидена в член 6, параграф 3, първо изречение от Директива 92/43/ЕИО, трябва да бъде извършена, когато въз основа на най-добрите научни достижения в тази област не е изключена възможността планът или проектът да засегне целите за опазване на тази територия. Предходна оценка на същия план или проект може да изключи тази опасност само доколкото тя включва пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените работи. Следователно предварителната проверка трябва в допълнение да запълва евентуални празноти, допуснати в тази предходна оценка, и да отчита дали междувременно има промени в проекта, дали има нови други планове или проекти, които заедно с подлежащия на проучване план или проект могат да окажат значително влияние върху територията, но също така и дали са настъпили изменения в засегнатите защитени местообитания и видове и дали са налице нови научни познания.
- 3) Задължението на национален съд да тълкува разпоредбите на националното право във възможно най-голяма степен в съответствие с правото на Съюза не е обусловено от изискването участниците във висиящото пред него производство изрично да се позовават на това конкретно тълкуване, ако тези участници най-малкото твърдят, че са нарушени релевантните разпоредби на правото на Съюза“.