



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Ј. КОКОТТ

представено на 19 януари 2023 година¹

Дело C-721/21

Eco Advocacy CLG

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

„Преюдициално запитване — Процесуална автономия на държавите членки — Принцип на ефективност — Изисквания към писмените изявления пред националния съд — Околна среда — Директива 2011/92/ЕС (Директива за ОВОС) — Оценка на въздействие върху околната среда — Предварителна проверка на необходимостта от оценка — Мотиви — Директива 92/43/ЕИО (Директива за местообитанията) — Член 6, параграф 3 — Подходяща оценка на въздействието — Предварителна проверка на необходимостта от оценка — Мерки за намаляване на вредите — Опровергаване на съмнения“

I. Въведение

1. Правото на Съюза изисква различни оценки на въздействието на определени планове и проекти върху околната среда. Оценката на въздействието върху околната среда съгласно Директивата за ОВОС² и подходящата³ оценка на въздействието съгласно Директивата за местообитанията⁴ са може би най-познатите примери в това отношение.

2. Настоящото преюдициално запитване се отнася по-специално до някои формални изисквания, свързани с *предварителната проверка* на самата необходимост от посочените оценки. По отношение на двете директиви следва да се определи дали трябва изрично да се изяснят мотивите на решението да не се изисква същинска оценка и дали в случай на извършване на оценка на въздействието върху околната среда тези мотиви трябва изрично да посочват всички критерии, които следва да се вземат предвид съгласно Директивата за ОВОС. Що се отнася до предварителната проверка съгласно Директивата за

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² 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 2014/52/ЕС от 16 април 2014 година (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1).

³ Решение от 10 ноември 2022 г., AquaPgi (C-278/21, EU:C:2022:864, т. 32). Тази квалификация на оценката на въздействието липсва в текста на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията на немски език, но се съдържа в десето съображение от нея. Въз основа на текста на английски език често се говори за „подходяща оценка“.

⁴ 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), 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).

местообитанията, следва също да се провери дали могат да се вземат предвид определени мерки за намаляване на вредите и дали мотивите на решението да не се изисква подходяща оценка на въздействието, трябва да оборят някои възражения.

3. Освен това Съдът следва да се произнесе по изискванията, които са задължителни за доводите на жалбоподателите пред националния съд. В това отношение възниква проблем, аналогичен на този във връзка с мотивите на решението за предварителна проверка: възможно е жалбоподателите да не са изтъкнали достатъчно ясно самото основание за обжалване, според което тези мотиви не са достатъчно ясно посочени.

4. По-долу ще покажа, че разпоредбите на правото на Съюза относно основанията, повдигани пред съда, и формалната рамка за мотивите са много ограничени. По същество държавите членки следва да приемат разпоредби в този смисъл, а националните съдилища — да преценят доводите на участниците в производството и съответната информация, съдържаща се в спорното решение.

II. Правна уредба

A. Директивата за ОВОС

5. Член 4 от Директивата за ОВОС определя начина за вземане на решение дали да се извършва оценка на въздействието върху околната среда:

„2. При спазването на член 2, параграф 4 за проектите, изброени в приложение II, държавите членки вземат решение относно това дали проектът да бъде предмет на оценка в съответствие с разпоредбите на членове 5—10. Държавите членки определят това чрез:

а) разглеждане на всеки отделен случай,

или

б) прагове или критерии, определени от държавата членка.

Държавите членки могат да решат да прилагат и двете процедури, посочени в букви а) и б).

3. Когато се разглежда всеки отделен случай или се въвеждат прагове или критерии за целите на параграф 2, се вземат под внимание съответните критерии за подбор, посочени в приложение III. Държавите членки могат да въведат прагове или критерии, определящи случаите, когато проектите не трябва да бъдат подложени нито на преценка съгласно параграфи 4 и 5, нито на оценка на въздействието върху околната среда, и/или прагове или критерии, определящи случаите, когато проектите трябва задължително да бъдат подложени на оценка на въздействието върху околната среда, без да бъдат подложени на преценка съгласно параграфи 4 и 5.

4 [...]

5. Компетентният орган взема своето решение за преценяване въз основа на информацията, предоставена от възложителя на проекта в съответствие с параграф 4, отчитайки, когато е целесъобразно, резултатите от предварителните проверки или оценки

на последиците за околната среда, извършени съгласно законодателството на Съюза с изключение на настоящата директива. Решението за преценяване е обществено достояние и:

- а) в случай че се реши, че се изисква оценка на въздействието върху околната среда, посочва основните причини поради които се изисква такава оценка с позоваване на съответните критерии, изброени в приложение III; или
- б) в случай че се реши, че не се изисква оценка на въздействието върху околната среда, посочва основните причини, поради които не се изисква такава оценка с позоваване на съответните критерии, изброени в приложение III, и когато е предложено от възложителя на проекта, посочва всички характеристики на проекта и/или мерки, предвидени с цел избягване или предотвратяване на това, което иначе е можело да бъдат значителни неблагоприятни последици за околната среда“.

6. Приложение III към Директивата за ОВОС съдържа критериите за подбор за решението, посочено в член 4, параграф 3:

„1. Характеристики на проектите

Трябва да се вземат под внимание характеристиките на проектите и по-конкретно:

- а) размерът и дизайнът на целия проект;
- б) кумулиране с други съществуващи и/или одобрени проекти;
- в) използването на природните ресурси, в частност земята, почвите, водите, и на биологичното разнообразие;
- г) генерирането на отпадъци;
- д) замърсяването и вредното въздействие;
- е) рискът от големи аварии и/или бедствия, които са свързани със съответния проект, включително причинените от изменението на климата, в съответствие с научните познания;
- ж) рисковете за човешкото здраве (например поради замърсяване на водите или въздуха).

2. Местоположение на проектите

Проектите могат да окажат отрицателно въздействие върху нестабилните екологични характеристики на географските райони, поради което тези характеристики трябва да бъдат взети под внимание и по-конкретно:

- а) съществуващо и одобрено земеползване;
- б) относителното изобилие, достъпност, качество и възстановителна способност на природните богатства (включително почва, земя, вода и биологично разнообразие) в района и неговите подпочвени пластове;

- в) абсорбционният капацитет на природната среда, като се обърне специално внимание на следните области:
- i) мочурища, крайречни области, речни устия;
 - ii) крайбрежни зони и морска околна среда;
 - iii) планински и горски райони;
 - iv) природни резервати и паркове;
 - v) райони, класифицирани или защитени по силата на националното законодателство; райони по „Натура 2000“, определени от държавите членки съгласно Директива [...] [за местообитанията] и Директива [...] [за защита на птиците⁵];
 - vi) области, в които вече е налице неизпълнение на стандартите за качество на околната среда, предвидени в законодателство на Съюза и свързани с проекта, или се счита, че съществува такова неизпълнение;
 - vii) гъсто населени райони;
 - viii) ландшафт и обекти с историческа, културна или археологическа стойност.

3. Тип и характеристики на потенциалното въздействие върху околната среда

Трябва да се вземат под внимание вероятните значителни последици на проектите за околната среда във връзка с критериите, определени в точки 1 и 2 от настоящото приложение, по отношение на въздействието на проекта върху факторите, определени в член 3, параграф 1, като се взема предвид:

- а) сериозността и пространственият обхват на въздействието (като географски район и брой на населението, които е вероятно да бъдат засегнати);
- б) естеството на въздействието;
- в) трансграничния характер на въздействието;
- г) интензивността и сложността на въздействието;
- д) вероятността за такова въздействие;
- е) очакваното настъпване, продължителността, честотата и обратимостта на въздействието;
- ж) комбинирането с въздействия на други съществуващи и/или одобрени проекти;
- з) възможността за ефективно намаляване на въздействията“.

⁵ Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (кодифицирана версия) (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7).

Б. Директивата за местообитанията

7. Член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията урежда т.нар. оценка на въздействието:

„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“.

III. Факти и преюдициално запитване

8. С жалбата по съдебен ред се оспорва действителността на разрешение за жилищно строителство в гр. Трим, графство Мийт, издадено от An Board Pleanála (ирландския орган по устройство на територията, наричан по-нататък „Службата“). Проектът предвижда изграждане на 320 жилища в Чартърскул ленд, част от местността Мейнърлендс.

9. След различни неформални контакти официално разрешение за строеж на разглеждания проект е поискано на 8 юли 2020 г. Проектът предвижда предприемането на определени мерки за пречистване на повърхностните води преди оттичането им в поток, приток на река Бойн.

10. Самата река Бойн се намира на около 640 метра на север от обекта. Тя е част от специална защитена зона съгласно Директивата за защита на птиците „Река Бойн и река Блекуотър“ (IE0004232), за която квалифициращ интерес представлява земеродното рибарче (*Alcedo atthis*) [A229]. Територията се припокрива със специална зона за опазване „Река Бойн и река Блекуотър“ (IE002299). Също с квалифициращ интерес са типовете местообитания алкални блата [7230], алувиални гори с *Alnus glutinosa* и *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) [91E0], както и животинските видове *Lampetra fluviatilis* (речната минога) [1099], *Salmo salar* (съомгата) [1106] и *Lutra lutra* (видрата) [1355].

11. Изготвен е доклад за предварителна проверка на въздействието върху околната среда, както и оценка на екологичното въздействие, които включват редица предложения относно мерки за смекчаване на въздействието. Представен е и доклад за предварителна проверка съгласно Директивата за местообитанията със заключение за липса на въздействие върху териториите от „Натура 2000“.

12. An Taisce (Национален тръст за Ирландия, организация, която по закон представя становища по териториално-устройствени въпроси) и Съветът на град Трим представят становища, в които е отбелязано потенциалното въздействие върху зоните от „Натура 2000“ поради отклоняването на повърхностните води. Освен това Съветът изразява резерви във връзка със защитата на видовете.

13. Въпреки това Службата издава спорното разрешение, без да се проведе оценка на въздействието върху околната среда съгласно Директивата за ОВОС и оценка на въздействието съгласно Директивата за местообитанията.

14. Образецът на формуляр, използван от инспектора на Службата в приложение А към нейния доклад за предварителна проверка относно необходимостта от оценката за въздействие върху околната среда, се различава съществено от приложение III към Директивата за ОВОС. Според High Court (Висш съд, Ирландия) съответствието между приложение III и доклада на инспектора изглежда неясно. Освен това инспекторът разглежда опасенията за въздействие върху зоните от „Натура 2000“, но заключава, че не са основателни.

15. На 27 октомври 2020 г. разрешението е официално издадено с решение на Службата в рамките на процедурата за стратегическо жилищно строителство. Службата не посочва изрично в кои точно документи се съдържат мотивите за целите на оценката на въздействието върху околната среда съгласно Директивата за ОВОС и оценката на въздействието съгласно Директивата за местообитанията. Според High Court (Висш съд), изглежда, намерението е да се приеме, че мотивите се съдържат в доклада на инспектора, в приложение А към този документ, и в докладите, представени от възложителя на проекта, на които инспекторът е направил позоваване.

16. Eco Advocacy подава пред High Court (Висш съд) жалба срещу това разрешение.

17. От първото решение на High Court (Висш съд) става ясно, че Eco Advocacy за първи път в съдебното заседание се е позовало на двете основания за обжалване, предмет на втория и третия, както и на шестия въпрос⁶. Впоследствие An Taisce и ClientEarth участват в съдебното производство като *amici*.

18. С определение, постъпило на 26 ноември 2021 г., High Court (Висш съд) поставя на Съда следните въпроси:

- „1) Следва ли от общия принцип на предимство на правото на Съюза и/или на лоялно сътрудничество, поначало или в конкретния контекст на правото в областта на околната среда, че когато лице оспори по съдебен ред действителността на административен акт, като се позовава изрично или мълчаливо на конкретен акт от правото на Съюза, но не посочва кои разпоредби на акта са нарушени или с оглед точно на кое тяхно тълкуване, националният съд, пред който е подадена жалбата, трябва или може да я разгледа въпреки нормите на националното процесуално право, които изискват конкретните нарушения да бъдат посочени в писмените изявления на лицето?
- 2) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 4, параграфи 2, 3, 4 и/или 5, и/или от приложение III към Директивата за ОВОС, и/или от Директивата, разглеждани в светлината на принципите на правна сигурност и на добра администрация съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, че когато компетентен орган реши да не подлага предложение за издаване на

⁶ Решение на High Court (Висш съд) от 27 май 2021 г., Eco Advocacy/An Bord Pleanála (2020 № 1030 JR, [2021] IENC 265, т. 46, 48 и 86).

разрешение за строеж на оценка на въздействието върху околната среда, трябва да има изрично, ясно и/или конкретно посочване на точните документи, в които са изложени мотивите на компетентния орган?

- 3) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 4, параграфи 2, 3, 4 и/или 5, и/или от приложение III към Директивата за ОВОС, и/или от Директивата, разглеждани в светлината на принципите на правна сигурност и на добра администрация съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, че когато компетентен орган реши да не подлага предложение за издаване на разрешение за строеж на оценка на въздействието върху околната среда, той е длъжен да направи изрично изложение, в което се разглеждат всички конкретни раздели и подраздели от приложение III към Директивата за ОВОС, доколкото тези раздели и подраздели са потенциално релевантни за проекта?
- 4) Следва ли член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията да се тълкува в смисъл, че при прилагането на принципа, че за да се определи дали е необходимо впоследствие да се извърши проверка на последиците от даден план или проект за съответната територия, на етапа на предварителната проверка не следва да се вземат предвид мерките, предназначени за избягване или намаляване на вредните последици от плана или проекта за тази територия, компетентният орган на държава членка има право да вземе предвид характеристиките на плана или проекта, включващи отстраняване на замърсители, които могат да доведат до намаляване на вредните въздействия върху европейската зона, единствено поради това че тези характеристики не са предвидени като мерки за смекчаване на въздействието, дори да имат такъв ефект, и биха били включени в проекта като стандартни характеристики, независимо от въздействието върху съответната европейска зона?
- 5) Следва ли член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията да се тълкува в смисъл, че когато независимо от въпросите или опасенията, изразени от експертните органи, на етапа на предварителната проверка компетентният орган на държава членка е убеден, че не е необходима проверка, той трябва да изложи изрични и подробни мотиви, които могат да разсеят всяко разумно от научна гледна точка съмнение относно последиците от предвидените строителни работи за съответната европейска зона, и тези мотиви трябва изрично и индивидуално да отстраняват всяко от съмненията, изразени в това отношение в процеса на участие на обществеността?
- 6) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията и/или Директивата, разглеждани в светлината на принципите на правна сигурност и на добра администрация съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, че когато компетентен орган реши да не подлага предложение за издаване на разрешение за строеж на процедура за проверка, трябва да има изрично, ясно и/или конкретно посочване на точните документи, в които са изложени мотивите на компетентния орган?“.

19. В производството пред Съда писмени становища представят съвместно Eco Advocacy CLG, An Board Pleanála, An Taisce — The National Trust for Ireland и ClientEarth и отделно Ирландия, Италианската република, както и Европейската комисия. С изключение на Италианската република, те се явяват и в съдебното заседание, проведено на 27 октомври 2022 г.

IV. Правен анализ

20. Въпросите на High Court (Висш съд) се отнасят, от една страна, до допустимостта на изискванията за доводите на страните, които се позовават на нарушение на правото на Съюза (първи въпрос), а от друга страна, до въпроса дали следва да се извърши предварителна проверка за оценка на въздействието върху околната среда съгласно Директивата за ОВОС (втори и трети въпрос), или подходяща оценка на въздействието върху защитените територии съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията (четвърти до шести въпрос).

A. По първия въпрос: изисквания във връзка с представянето на евентуално нарушение

21. Първият въпрос цели да уточни ограниченията, наложени от правото на Съюза, спрямо националните изисквания относно формата на представяне на основанията за обжалване в хода на съдебното производство. От въпроса следва, че съгласно ирландското процесуално право твърдените конкретни нарушения трябва да бъдат изложени в писмените изявления на страните. Изглежда обаче, че жалбоподателите в главното производство не са уточнили при всички основания за обжалване кои разпоредби от съответната директива са нарушени, какво е тълкуването, на което се прави позоваване, и в какво се изразява нарушението. Поради това запитващата юрисдикция иска да се установи дали общите принципи на предимство на правото на Съюза и/или на лоялното сътрудничество като цяло или в особения контекст на правото на околната среда обосновават компетентност или дори задължение на националните съдилища въпреки това да разгледат такива основания, които писмено са представени непълно.

1. По допустимостта на въпроса

22. Италия смята, че този въпрос е недопустим, тъй като преюдициалното запитване не уточнява националните правни норми, на които твърденията на Eco advocacy е трябвало да отговарят, за да бъдат допустими.

23. Във връзка с това следва да се признае, че даването на полезен отговор от Съда би се улеснило от по-точно изложение на тези национални правила и на съответните писмени и устни доводи в преюдициалното запитване, както и от участието на Италия в производството. Така по силата на член 94 от Процедурния правилник на Съда преюдициалното запитване трябва да съдържа кратко изложение на предмета на спора и на релевантните факти, така както са установени от запитващата юрисдикция, или поне изложение на фактите, на които се основават въпросите, както и съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо — релевантната национална съдебна практика.

24. Макар тази информация да може да бъде изведена от материалите по националната преписка, и по-специално от предходно решение на High Court (Висш съд)⁷, тези материали не се изпращат на държавите членки и институциите на Съюза и също така не се превеждат.

⁷ Вж. по-горе точка 17.

25. Въпреки тази непълнота обаче е възможно да се отговори на този въпрос, доколкото в рамките на преюдициалното производство Съдът тълкува само правото на Съюза, без да се произнася окончателно по спора пред националния съд. Поради това не е уместно настоящият въпрос да бъде отхвърлен като недопустим.

2. Анализ

26. Целта на първия въпрос е да се изясни дали вътрешното процесуално право може да изисква нарушенията на правото на Съюза да бъдат ясно и точно посочени в писмената фаза на производството. Във връзка с това, от една страна, се иска да се установи дали такива изисквания са допустими по отношение на доводите на страните, а от друга страна, дали националните съдилища имат право и дори са длъжни според правото на Съюза да установяват служебно такива нарушения, независимо от своевременното им представяне от участниците в производството.

а) Изисквания относно доводите на участниците в производството

27. Най-напред, от изтъкнатия от High Court (Висш съд) общ принцип на предимство на правото на Съюза и/или на лоялното сътрудничество следва, че националните съдилища, натоварени в рамките на тяхната компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза, са длъжни да гарантират пълното действие на тези разпоредби⁸.

28. Както вече съм посочвала в предишно заключение⁹, във вътрешния правен ред на държавите членки трябва да се определят процесуалните правила на съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (процесуална автономия на държавите членки), особено при липса на правна уредба на Съюза по този въпрос. В този случай процесуалните правила за тези съдебни производства не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни производства (принцип на равностойност), и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)¹⁰.

29. Член 11 от Директивата за ОВОС съдържа специфични правила в областта на правната защита, които биха могли да ограничат процесуалната автономия на държавите членки в конкретния случай. Съгласно член 11, параграф 1 при определени условия държавите членки трябва да гарантират достъп до процедура за преразглеждане пред съд или друг независим и безпристрастен орган, установен със закон, да се оспори материалната и процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, които са предмет на разпоредбите на тази директива за участие на обществеността. Член 11, параграф 4, втора алинея предвижда, че всяка подобна процедура следва да бъде справедлива, безпристрастна, своевременна и да не бъде възпрепятстващо скъпа.

⁸ Решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 24), и от 24 октомври 2018 г., XC и др. (C-234/17, EU:C:2018:853, т. 44).

⁹ Моето заключение по дело Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, т. 45 и 46), Križan и др. (C-416/10, EU:C:2012:218, т. 153), и Flausch и др. (C-280/18, EU:C:2019:449, т. 47 и 48).

¹⁰ Решения от 16 декември 1976 г., Rewe-Zentralfinanz und Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, т. 5), от 15 април 2008 г. Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 44 и 46), и от 19 декември 2019 г., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, т. 33).

30. Действително тези разпоредби изискват по-специално сдруженията за защита на околната среда да имат достъп до ефективна и справедлива процедура за преразглеждане. В този контекст трябва да съществува възможност за обжалване на законосъобразността на релевантните решения, действия или бездействия, тоест за повдигане на определени основания за обжалване. В него обаче не се уточнява към кой момент трябва да се предявят тези основания. Следователно в това отношение остава валидна процесуалната автономия на държавите членки.

31. В настоящия случай не изглежда принципът на равностойност да е засегнат. За разлика от това не е изключено изискванията по отношение на точността на писмените изявления да направят по-трудно или невъзможно упражняването на правата по съдебен ред. Принципът на ефективност обаче е нарушен само ако изпълнението по съдебен ред е *прекомерно* трудно или *практически* невъзможно.

32. При тази проверка следва да се съобразят мястото на въпросните норми в цялото производство, неговото развитие и неговите особености пред различните вътрешни инстанции. В това отношение евентуално следва да се вземат предвид принципите, които стоят в основата на вътрешната съдебна система, като например принципа за гарантиране на правото на защита, принципа на правна сигурност и за ефективното развитие на производството¹¹.

33. Във връзка с това Съдът вече е постановил, че национални процесуални норми, по силата на които предметът на спора се определя от основанията на жалбата, изтъкнати към момента на подаването ѝ, са съвместими с принципа на ефективност, доколкото гарантират ефективното развитие на производството по-специално като го предпазват от забавянето, свързано с преценката на нови основания¹².

34. Както правилно отбелязва Ирландия, аналогични правила съществуват и в процесуалното право на съдилищата на Съюза. Така съгласно член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда исквата молба или жалбата трябва да посочва изтъкнатите основания и доводи, както и кратко изложение на основанията. Това посочване трябва да е достатъчно ясно и точно, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни своя контрол¹³. Според член 127, параграф 1 в хода на производството не могат да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват върху правни или фактически обстоятелства, установени в производството.

35. Следователно в съответствие с принципа на ефективност е процесуалното право на националните съдилища да изисква на ранен етап достатъчно ясно и точно изложение на доводите на страните, за да бъдат взети предвид.

36. Достатъчно ясният и точен вид на представянето зависи от обстоятелствата по конкретния случай. От решаващо значение трябва да е обстоятелството дали участниците в производството и съдът са в състояние по недвусмислен начин да разпознаят

¹¹ Решения от 14 декември 1995 г., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, т. 14), от 6 октомври 2015 г. Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 36 и 37), и от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, т. 63).

¹² Решения от 14 декември 1995 г., van Schijndel и van Veen (C-430/93 и C-431/93, EU:C:1995:441, т. 20 и 21), и от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, т. 64).

¹³ Решения от 9 януари 2003 г., Италия/Комисия (C-178/00, EU:C:2003:7, т. 6), и от 31 март 2022 г., Комисия/Полша (Данъчно облагане на енергийните продукти) (C-139/20, EU:C:2022:240, т. 55).

съответното основание за обжалване. Само прекомерният формализъм би се считал за прекалено затруднение и следователно не би бил в съответствие с принципа на ефективност.

37. Освен това изискванията, свързани с представянето на основанията за обжалване, следва да отчитат и степента, в която действията на другата страна са допринесли за евентуални недостатъци. По-специално вторият, третият, петият и шестият въпрос сочат, че в главното производство Службата е изложила мотивите за спорното разрешение във форма, която би могла да допринесе за слабостите на доводите на Есо advocacy. В случай че е така, това обстоятелство следва надлежно да се вземе предвид във връзка с поставените към Есо advocacy изисквания.

38. Компетентният национален съд трябва да прецени дали писмените изявления на страните отговарят на тези изисквания. Този съд трябва да определи съдържанието на релевантните национални изисквания чрез тълкуване на разглежданите правила и само този съд разполага с необходимите познания, за да прецени какъв вид изложение е достатъчно ясно и точно, за да бъде разбрано от участниците в производството и от него. Освен това този съд може от собствен опит да установи дали непълнотите на доводите действително са довели до недоразумения и до каква степен те се дължат на действията на другата страна.

39. В заключение следва да се обобщи, че процесуалната автономия на държавите членки, ограничена от принципа на ефективност, позволява да се задължат участниците в производството по даден спор да изложат на по-ранен етап, достатъчно ясно и точно в писмените си изявления, нарушения на правото на Съюза, за да могат тези нарушения да бъдат взети предвид от националния съд.

б) Служебно разглеждане

40. Според изложените по-горе съображения разрешените изисквания към излагането на доводите на участниците в производството пред националните съдилища биха били ограничени в действието им, ако тези съдилища бяха задължени от правото на Съюза или най-малкото имаха право да разглеждат служебно недостатъчно добре представени нарушения на правото на Съюза.

41. High Court (Висш съд) обаче извежда съответно задължение от необходимостта да се гарантира ефективността на правото на Съюза. В това отношение An Taisce цитира практиката на Съда, съгласно която според текста на английски език на тези решения, националните съдилища „of their own motion“ трябва да оставят без приложение норми на вътрешното право, които противоречат на правото на Съюза¹⁴. Въз основа на текста на английски език на тази съдебна практика това е разбираемо, доколкото „of their own motion“ може да се преведе и като „служебно“. В такъв случай тази съдебна практика би могла да се разбира в смисъл, че съдилищата на държавите членки са длъжни служебно да не прилагат вътрешното право, когато то е несъвместимо с правото на Съюза.

¹⁴ An Taisce се позовава на решение от 4 декември 2018 г., Minister for Justice and Equality и Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, т. 35), но съответните формулировки се намират например също и в решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 24), и от 24 октомври 2018 г., ХС и др. (C-234/17, EU:C:2018:853, т. 44). Вж. също моето заключение по дело Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:320, т. 66).

42. Тази теза обаче произтича от неправилен прочит на цитираната по-горе съдебна практика относно предимството на правото на Съюза. Това е по-ясно в текста на френски език на тази формулировка, съгласно който съдилищата трябва да действат „de leur propre autorité“, но също така например в текста на немски език, където става въпрос за „собствена преценка“¹⁵.

43. Както ясно следва и от контекста, в който се вписват тези констатации на Съда, става въпрос за правомощието на националните съдилища да тълкуват вътрешното право в съответствие с изискванията на правото на Съюза или, ако е необходимо, да прилагат с предимство правото на Съюза, без да трябва да изчакват национални разпоредби, които противоречат на правото на Съюза, да бъдат отменени.

44. Както вече посочих, не е необходимо пред националните съдилища страните изрично подробно 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 правото на Съюза резултат¹⁶.

45. Въпросът дали националните съдилища могат или трябва да разглеждат служебно някои нарушения на правото на Съюза обаче няма връзка с това.

46. Както предимството на правото на Съюза, така и процесуалните разпоредби, предвидени в член 11 от Директивата за ОВОС, не съдържат насоки в това отношение. По-специално, в тях няма задължение или оправомощаване на националните съдилища да упражнят контрол за законосъобразност на обжалваното решение извън посочените основания.

47. Така, член 11 от Директивата за ОВОС се различава от правилата, по отношение на които е постановено неотдавнашно решение за преразглеждане на задържането на граждани на трети страни. Тези разпоредби задължават съдебните органи периодично да контролират законността на задържането, без по никакъв начин да ограничават това задължение¹⁷. Въз основа на това Съдът стига до извода, че компетентният съдебен орган трябва служебно да провери дали не е изпълнено условие за законосъобразност, на което съответното лице не се позовава¹⁸. Това задължение е обосновано с оглед на сериозното засягане на основното право на свобода, закрепено в член 6 от Хартата, свързано със задържането. В областта на прилагането на екологичното законодателство на Съюза обаче не съществува сходна правна уредба и поначало подобно сериозно засягане на правата на частноправните субекти.

48. Така и задължението или оправомощаването на националните съдилища да повдигат служебно някои основания за обжалване, трябва да се преценява с оглед на процесуалната автономия на държавите членки, която е ограничена от принципите на равностойност и ефективност.

¹⁵ Вж. цитираните решения в бележка под линия 14.

¹⁶ Моето заключение по дело *Friends of the Irish Environment* (C-254/19, EU:C:2020:320, т. 67).

¹⁷ Решение от 8 ноември 2022 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid и X* (Служебна проверка на задържането) (C-704/20 и C-39/21, EU:C:2022:858, т. 85—87).

¹⁸ Решение от 8 ноември 2022 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid и X* (Служебна проверка на задържането) (C-704/20 и C-39/21, EU:C:2022:858, т. 94).

49. В този смисъл според постоянната съдебна практика правото на Съюза не задължава националните съдилища да разглеждат служебно въпроса за нарушение на разпоредби на правото на Съюза, когато разглеждането на този въпрос би ги принудило да излязат извън границите на определения от страните предмет на спора. Тези съдилища по-скоро са длъжни да разгледат 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 право¹⁹.

50. Наистина Съдът е постановил по изключение, че когато разполагат с необходимите за това правни и фактически обстоятелства, националните съдилища са длъжни служебно да преценяват неравноправния характер на договорните клаузи, попадащи в приложното поле на Директивата относно неравноправните клаузи в потребителските договори²⁰, и по този начин да компенсират неравнопоставеността, съществуваща между потребителя и продавача или доставчика²¹. Там обаче става въпрос за особен случай, в който специфичната нужда от защита на потребителите се проявява и във факта, че неравноправните клаузи не са обвързващи за потребителя по силата на член 6, параграф 1 от Директивата²². Впоследствие Съдът разширява тази практика и по отношение на спазването на някои други права, които правото на Съюза предоставя на потребителите²³.

51. Тази съдебна практика би могла евентуално да се приложи към правото на Съюза в областта на околната среда в случаи, при които съществува риск от особено тежки нарушения²⁴. В случая обаче не са видни индикации в този смисъл. Ето защо няма необходимост от по-нататъшно разглеждане на този въпрос.

52. Освен това в преюдициалния въпрос се посочва хипотезата, че правото на Съюза действително не задължава, но поне оправомощава националните съдилища да разглеждат служебно нарушения на правото на Съюза в областта на околната среда. Не е ясно дали този въпрос е решаващ за главното производство, доколкото участниците в производството от Ирландия единодушно посочват, че дори и според ирландското право High Court (Висш съд) при определени обстоятелства може да разглежда служебно такива нарушения.

53. В случай че този въпрос е решаващ, той би трябвало да се преценява и с оглед на границите на процесуалната автономия на държавите членки, наложени от принципите на равностойност и ефективност.

54. Такава възможност би могла да произтича по-специално от принципа на равностойност, ако вътрешното право предвижда такова правомощие в сходни случаи. Изложеният по-горе довод е в този смисъл, но в крайна сметка липсват достатъчно данни относно ирландското право, за да се даде окончателен отговор на този въпрос.

¹⁹ 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). Вж. също моето заключение по дело Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:320, т. 60).

²⁰ Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори (ОВ L 95, 1993 г. стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 273).

²¹ Решения от 27 юни 2000 г., Océano Grupo Editorial и Salvat Editores (C-240/98—C-244/98, EU:C:2000:346, т. 26), от 14 март 2013 г. Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 46), и от 17 май 2022 г., SPV Project 1503 и др. (C-693/19 и C-831/19, EU:C:2022:395, т. 53).

²² Решения от 27 юни 2000 г., Océano Grupo Editorial и Salvat Editores (C-240/98—C-244/98, EU:C:2000:346, т. 26), от 14 март 2013 г. Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 45), и от 17 май 2022 г., SPV Project 1503 и др. (C-693/19 и C-831/19, EU:C:2022:395, т. 52).

²³ Решения от 4 октомври 2007 г., Rampion и Godard (C-429/05, EU:C:2007:575, т. 65), и от 21 април 2016 г., Radlinger и Radlingerová (C-377/14, EU:C:2016:283, т. 66).

²⁴ Моето заключение по дело Križan и др. (C-416/10, EU:C:2012:218, т. 160—166).

55. Напротив, принципът на ефективност може най-много да обоснове в това отношение задължението на националните съдилища да разглеждат служебно определени нарушения, което обаче не е така в настоящия случай. Всъщност отправна точка за този принцип е тази на правата, предоставени от правото на Съюза. Упражняването на права не може да зависи от правомощие, чието упражняване е оставено на преценката на съдилищата.

56. По този начин правото на Съюза по принцип нито задължава, нито оправомощава националните съдилища да разглеждат служебно нарушения на правото на Съюза в областта на околната среда.

в) Отговор на първия въпрос

57. Следователно на първия въпрос следва да се отговори, че процесуалната автономия на държавите членки, ограничена от принципа на ефективност, позволява да се задължат участниците в даден правен спор да изложат на по-ранен етап, достатъчно ясно и точно в писмените си доводи, нарушения на екологичното право на Съюза, за да могат тези нарушения да бъдат взети предвид от националния съд. По принцип правото на Съюза нито задължава, нито разрешава на националния съд да разглежда служебно подобни нарушения.

Б. Въпроси, свързани с оценката на въздействието върху околната среда

58. Вторият и третият въпрос се отнасят до предварителната проверка необходимо ли е даден проект да бъде подложен на оценка на въздействието върху околната среда. Макар те да се поставят само в случай на утвърдителен отговор на първия въпрос, след изложените по-горе съображения, в крайна сметка националният съд следва да реши този въпрос въз основа на насоките за тълкуване, дадени от Съда. Поради това на тези въпроси следва да се отговори.

59. Съгласно член 2, параграф 1 от Директивата за ОВОС държавите членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди да бъде дадено разрешение за осъществяване, проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, наред с другото, поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за получаване на разрешение за осъществяване и на оценка относно тяхното въздействие върху околната среда. Това е т.нар. оценка на въздействието върху околната среда.

60. Член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС предвижда, че проектите, изброени в приложение I към нея, трябва по принцип винаги да подлежат на тази оценка. За разлика от това съгласно член 4, параграф 2 за проектите, изброени в приложение II, в определени случаи следва да се установи дали е необходима оценка на въздействието върху околната среда. За да се стигне до тази констатация, член 4, параграф 3 предвижда, че трябва да се вземат предвид релевантните критерии за подбор, посочени в приложение III. Настоящите въпроси визират тази предварителна проверка.

61. Съдът на Европейския съюз е постановил, че оценка на въздействието върху околната среда трябва да се извърши, когато съществува вероятност или опасност, че въпросният проект ще има значително въздействие върху околната среда. Като се има предвид принципът на предпазните мерки, който е един от стълбовете на високото равнище на

защита, към което Съюзът се стреми в областта на екологичното право съгласно член 191, параграф 2 ДФЕС, и в светлината на който трябва да се тълкува Директивата за ОВОС, опасност от значително въздействие върху околната среда е налице, когато въз основа на обективни данни не може да се изключи вероятността даден проект да има такова значително въздействие²⁵. Това съответства на практиката²⁶ на комитета по прилагане на Конвенцията от Еспо²⁷, транспонирана с Директивата за ОВОС²⁸.

62. Именно в този контекст ще отговоря първо на третия въпрос, а след това на втория въпрос.

1. По третия въпрос: обхват на мотивите на решението да не се изисква оценка на въздействието върху околната среда

63. С третия въпрос High Court (Висш съд) иска да уточни изискванията за разбираемост на мотивите; той иска да установи дали органът трябва изрично да посочи проверката на всички конкретни раздели и подраздели от приложение III към Директивата за ОВОС, доколкото тези раздели и подраздели са потенциално релевантни за проекта.

64. Съгласно член 4, параграф 5, буква б) от Директивата за ОВОС решението за преценяване на компетентния орган трябва да съдържа основните причини, поради които не се изисква оценка на въздействието върху околната среда с позоваване на съответните критерии, изброени в приложение III. Критериите в приложение III към Директивата за ОВОС се отнасят до някои характеристики на съответния проект, качествата на местоположението, както и типа и характеристиките на потенциалното въздействие.

65. Мотивите може да отговарят на тези изисквания само ако въз основа на обективни елементи изключват възможността проектът да има значително въздействие по отношение на всеки от критериите, посочени в приложение III към Директивата за ОВОС. За някои критерии този резултат може да бъде очевиден. В това отношение кратко обяснение може да е достатъчно и дори при определени обстоятелства да е общо за всички такива критерии. В други случаи може да са необходими допълнителни данни²⁹.

66. Директивата за ОВОС не съдържа правила относно формата на излагане на мотивите по тези точки. В частност тя не изисква мотивите да следват структурата на приложение III. Все пак мотивите трябва достатъчно ясно да изключват възможността проектът да има значително въздействие върху околната среда. В случай, че това не е така с оглед на някои критерии от приложение III, мотивите не могат да обосноват решението да не се изисква оценка на въздействието върху околната среда.

²⁵ Решение от 31 май 2018 г., Комисия/Полша (C-526/16, непубликувано, EU:C:2018:356, т. 66 и 67) и заключението на генерален адвокат Collins по дело Wertinvest Hotelbetrieb (C-575/21, EU:C:2022:930, т. 47), на основата на постоянната практика относно Директивата за местообитанията, по-специално решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 43 и 44).

²⁶ Economic Commission for Europe, Opinions of the Implementation Committee (2001–2020) (2020), т. 25. Вж. също Findings and recommendations further to a submission by Romania regarding Ukraine (EIA/IC/S/1, Bystroe Canal Project) от 27 февруари 2008 г. (ECE/MP.EIA/2008/6, т. 49).

²⁷ Конвенция за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (Конвенция от Еспо) от 1991 г. (ОВ С 104, 1992 г., стр. 7).

²⁸ Вж. във връзка с това моето заключение по дело Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, т. 69–74 и 105 и сл.).

²⁹ Вж. в същия смисъл решение от 7 ноември 2018 г., Holohan и др. (C-461/17, EU:C:2018:883, т. 37–39), за оценката на въздействието съгласно Директивата за местообитанията.

67. Така съгласно член 4, параграф 5, буква б) от Директивата за ОВОС мотивите на решението да не се изисква оценка на въздействието върху околната среда трябва да изключат, въз основа на обективни обстоятелства и позоваване на съответните критерии от приложение III, вероятността или опасността съответният проект да има значително въздействие върху околната среда.

2. По втория въпрос: конкретизация на мотивите на решението да не се изисква оценка на въздействието върху околната среда

68. Вторият въпрос цели да се изясни в каква степен решението да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда, трябва точно да посочва в кои документи се съдържат мотивите за това решение.

69. Този въпрос се поставя предвид обстоятелството, че в главното производство Eco advocacy твърди, че решението на Службата не е мотивирано, без да знае, че мотивите се съдържат в приложение към решението.

70. Както вече посочих, член 4, параграф 5, буква б) от Директивата за ОВОС предвижда, че решението да не се изисква оценка на въздействието върху околната среда, съдържа мотиви. С тази разпоредба законодателят уточнява задължението за мотивиране, съпътствано от изискването за възможно надлежно обжалване на това решение³⁰. Макар Съдът по-рано да е приел за достатъчно мотивите да са изложени в самото решение или да са представени впоследствие при поискване³¹, понастоящем вече е ясно, че мотивите трябва да са част от решението.

71. Член 4, параграф 5 от Директивата за ОВОС обаче не задължава компетентния орган да посочва изрично, ясно и/или конкретно в кои документи точно са изложени мотивите му. Във връзка с член 6 от Орхуската конвенция³², която е транспонирана с Директивата за ОВОС³³, също няма индикации в това отношение.

72. Поради това компетентният орган, съответно държавата членка, запазва определена свобода на действие при представянето на мотивите³⁴. Следователно и този въпрос е свързан с процесуалната автономия, която трябва да се упражнява в границите, поставени от принципите на равностойност и ефективност³⁵.

³⁰ Решение от 30 април 2009 г., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, т. 57—59).

³¹ Решение от 30 април 2009 г., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, т. 59).

³² Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда от 1998 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201), одобрена с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 4).

³³ Съображения 18—21 от Директивата за ОВОС и 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/ЕО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8).

³⁴ Вж. също констатациите и препоръките на Комитета за надзор на прилагането на Орхуската конвенция (Aarhus Convention Compliance Committee) от 7 март 2009 г., Association Kazokiskes Community/Литва (ACCC/C/2006/16, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, т. 81). Относно този комитет вж. моето последно заключение по дело FCC Česká republika (C-43/21, EU:C:2022:64, т. 16 и цитираната съдебна практика).

³⁵ В този смисъл решение от 7 ноември 2019 г., Flausch и др. (C-280/18, EU:C:2019:928, т. 27).

73. Едва ли е съвместимо обаче с принципа на ефективност, ако мотивите са скрити или двусмислени³⁶, тъй като в този случай упражняването на всякакви права, свързани с решението да не се изисква оценка на въздействието върху околната среда, би било ненужно трудно и следователно прекомерно трудно. Напротив, мотивите трябва сами по себе си да са установими и да указват по разбираем начин информацията по същество, на която се основава решението.

74. Така съгласно член 4, параграф 5, буква б) от Директивата за ОВОС и принципа на ефективност мотивите на решението да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда трябва да гарантират, че мотивите сами по себе си ще бъдат разпознаваеми и разбираеми по същество. Проверката съответстват ли мотивите на тези изисквания, трябва да се направи от националния съд, който разполага с необходимите данни и може да прецени дали обществеността на съответната държава членка е в състояние да разпознае мотивите като такива и да ги разбере.

В. Въпроси, свързани с Директивата за местообитанията

75. Четвъртият, петият и шестият въпрос се отнасят до предварителната проверка необходимо ли е извършване на подходяща оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

76. Докато общата оценка на въздействието върху околната среда не е пряко свързана с условията на разрешение³⁷, посочената в член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията оценка на въздействието има за цел да подготви одобряването на план или проект. Всъщност съгласно параграф 3, второ изречение компетентните национални органи одобряват плана, съответно проекта, като вземат предвид заключенията от оценката на въздействието и при спазване на разпоредбите на параграф 4 само ако са установили, че той няма да има отрицателно влияние върху целостта на съответната територия, и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

77. Одобрение може да бъде дадено само ако от научна гледна точка не съществува никакво основателно съмнение, че планът или проектът няма вредоносни последици за целостта на съответната територия³⁸. Следователно оценката трябва да съдържа пълни, точни и окончателни констатации, които могат да развеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от проекта, който може да засегне съответната защитена територия³⁹.

78. Тази функция на оценката на въздействието влияе на изискванията, свързани с предварителната оценка необходимо ли е извършване на оценка на въздействието.

³⁶ Например решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, т. 87).

³⁷ Решения от 13 декември 2007 г., Комисия/Ирландия (C-418/04, EU:C:2007:780, т. 231) и от 14 март 2013 г., Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, т. 46).

³⁸ Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 59), от 17 април 2018 г. Комисия/Полша (Беловожка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 117), и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 120).

³⁹ Решения от 11 април 2013 г., Sweetman и др. (C-258/11, EU:C:2013:220, т. 44), от 17 април 2018 г. Комисия/Полша (Беловожка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 114), и от 9 септември 2020 г., Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, т. 55).

79. Съгласно член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията е необходима подходяща оценка, за да се оцени въздействието с оглед на целите за съхраняване на специална защитена зона, когато план или проект поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти може да окаже значително влияние върху специалната защитена зона по смисъла на посочената директива.

80. При тълкуването на тази разпоредба Съдът е извел критерий за преценка, впоследствие пренесен към общата оценка на въздействието върху околната среда⁴⁰, съгласно който задължението за извършване на оценка възниква, когато е налице вероятност или опасност даден план или проект да окаже значително влияние върху територията⁴¹. Освен това и тук се прилага правилото, че с оглед по-специално на принципа на предпазните мерки такава опасност съществува, когато въз основа на обективни обстоятелства не може да се изключи вероятността съответният план или проект да засегне в значителна степен целите за съхраняване на съответната територия⁴². Оценката на тази опасност трябва да бъде извършена именно с оглед на специфичните природни характеристики и условия на територията, до която се отнасят подобни планове или проекти⁴³. Следователно, ако в резултат на тази предварителна проверка продължават да съществуват съмнения относно липсата на значителни последици, трябва да се извърши пълната оценка, предвидена в член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията⁴⁴. Така тази пълна оценка е правилото, а изключение е допустимо само ако всяко съмнение относно необходимостта от оценка е изключено.

81. Именно в светлината на тези съображения по-долу ще разгледам в обратен ред въпроси от четвърти до шести.

1. По шестия въпрос: конкретизация в мотивите на решението да не се изисква оценка по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията

82. Шестият въпрос повтаря втория въпрос, що се отнася до мотивите на решението да не се извърши оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Тук отново следва да се изясни в каква точно степен трябва да се посочва в кои документи се съдържат мотивите на това решение. Въпреки че се поставя само в хипотезата на утвърдителен отговор на първия въпрос, той все пак трябва да получи отговор, тъй като само националният съд може да реши в главното производство дали отговорът на първия въпрос е положителен или отрицателен.

83. За разлика от Директивата за ОВОС, Директивата за местообитанията не урежда изрично мотивите на решението да не се изисква подходяща оценка на въздействието.

⁴⁰ Вж. по-горе точка 61.

⁴¹ Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 41 и 43), от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловожка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 111), и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 119).

⁴² Решения от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 134), и от 9 септември 2020 г., Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, т. 51). Относно Директивата за ОВОС вж. по-горе точка 61.

⁴³ Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 48), от 29 юли 2019 г. Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 134), и от 17 април 2018 г., Беловожка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 112).

⁴⁴ Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 44), от 26 май 2011 г. Комисия/Белгия (C-538/09, EU:C:2011:349, т. 41), 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. 114).

84. При все това, както в контекста на общата оценка на въздействието⁴⁵, ефективният съдебен контрол върху това решение и ефективната правна защита предполагат сезираният съд и търсещите правна защита да имат достъп до мотивите на обжалваното решение било с решението, било поне при поискване⁴⁶. Впрочем това задължение за мотивиране съответства на правото на добра администрация, което националните органи са длъжни да спазват при прилагането на правото на Съюза не в съответствие с член 41 от Хартата⁴⁷, а по силата на общ принцип на правото⁴⁸. Освен това, що се отнася до решения в областта на околната среда, които подобно на оценката на въздействието по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията⁴⁹ изискват участие на обществеността в съответствие с член 6 от Орхуската конвенция, член 6, параграф 9 от тази конвенция изисква мотивиране.

85. Тъй като съобщаването на мотивите, макар и да се изисква от правото на Съюза, не е уредено по отношение на неговата форма, то спада към процесуалната автономия на държавите членки, която те трябва да упражняват в рамките на принципите на равностойност и ефективност. В заключение, разсъжденията по отношение на решението да не се изисква оценка на въздействието върху околната среда важат за целите на изложението на мотивите на решението да не се изисква оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията⁵⁰.

86. Така, когато, както в главното производство, мотивите на решение да не се изисква оценка на въздействието по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията се съдържат в решението, компетентният орган трябва да се увери, че тези мотиви сами по себе си са разпознаваеми и разбираеми по същество. Националният съд следва да провери дали мотивите отговарят на тези изисквания. Той разполага с необходимата информация, за да прецени дали обществеността на съответната държава членка е била в състояние да разпознае мотивите като такива и да ги разбере.

2. По петия въпрос: опровергаване на съмненията

87. С петия въпрос High Court (Висш съд) поставя два подвъпроса относно съдържанието на мотивите на решението да не се изисква оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. На първо място, следва да се определи дали тези мотиви трябва да могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените строителни работи на съответната европейска територия. Второ, той иска да се установи дали мотивите трябва да премахват изрично и отделно всяко от съмненията, които са били повдигнати в това отношение в хода на процедурата за участие на обществеността.

⁴⁵ Вж. по-горе точка 70.

⁴⁶ В този смисъл решения от 15 октомври 1987 г., Heylens и др. (222/86, EU:C:1987:442, т. 15), и от 30 април 2009 г., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, т. 59). Вж. също моето заключение по дело Holohan и др. (C-461/17, EU:C:2018:649, т. 65).

⁴⁷ Решения от 17 юли 2014 г., YS и др. (C-141/12 и C-372/12, EU:C:2014:2081, т. 67), и от 17 декември 2015 г., WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, т. 83).

⁴⁸ Решения от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 49 и 50), и от 9 ноември 2017 г., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, т. 39).

⁴⁹ Решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 49).

⁵⁰ Вж. по-горе точки 72 и 73.

а) Разумни съмнения от научна гледна точка

88. Критерият, според който трябва да се изключи всяко разумно съмнение от научна гледна точка, съответно всяко основателно съмнение от научна гледна точка, се използва от Съда в контекста на одобряването на планове или проекти в съответствие с член 6, параграф 3, второ изречение от Директива за местообитанията след извършване на подходяща оценка на въздействието⁵¹. За разлика от това в рамките на предварителната проверка той изисква да се провери дали въз основа на обективни обстоятелства може да се изключи вероятността съответният план или проект да окаже значително влияние върху съответната територия⁵².

89. При предварителната проверка следва да се идентифицират планове или проекти, за които не се изисква пълна оценка, тъй като и без пълна оценка е установено, че е възможно да бъдат одобрени⁵³. За разлика от това предварителната оценка няма за цел да позволи заобикалянето на пълната оценка⁵⁴ или изобщо реализирането на планове и проекти, които при пълна оценка не би трябвало да бъдат разрешени съгласно член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията. Следователно критериите за предварителната проверка трябва да бъдат поне толкова стриктни, колкото тези за същинската оценка.

90. От това следва, че когато компетентният орган на държава членка във фазата на предварителната проверка е убеден, че не е необходимо да се извършва оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, той трябва най-малкото да представи изрични и подробни мотиви, които могат да развеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно вредните последици от предвидените строителни работи върху засегнатата защитена територия като такава.

б) Всяко изразено съмнение?

91. Това обаче не означава непременно че мотивите на решението да не се изисква оценка на въздействието трябва да развеят изрично и конкретно всяко съмнение относно въздействието върху защитената територия в хода на процедурата за участие на обществеността.

92. Доколкото съмненията не са обосновани от научна гледна точка, от компетентния орган не може да се изисква да ги „разсее“ изрично. Освен факта, че не е обосновано ресурсите на даден орган да се използват по отношение на съмнения, лишени от всякакво научно основание, подобни съмнения често изобщо не могат да се опровергаят. Как например да се отговори на възражението, че даден проект ще разгневи духовете на предците?

⁵¹ Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 59), от 17 април 2018 г. Комисия/Полша (Беловожка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 114), и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, т. 120).

⁵² Решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging 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).

⁵³ В този смисъл следва да се има предвид моето заключение по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, т. 72), което Службата разбира погрешно, вероятно поради превода на английски език.

⁵⁴ Решение от 12 април 2018 г., People Over Wind и Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, т. 37).

93. Следователно отговорът на петия въпрос, който изложих в точка 90, се отнася за изразените в процедурата за разрешение съмнения само доколкото са разумни от научна гледна точка.

3. По четвъртия въпрос: съобразяване на мерки, които намаляват вредните въздействия

94. Четвъртият въпрос се отнася до това дали при предварителната проверка необходимо ли е да се извърши оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, не следва да се вземат предвид характеристиките на даден план или проект, включващи отстраняване на замърсители, които могат да доведат до намаляване на вредното въздействие, ако тези характеристики биха били включени в проекта като стандартни характеристики, независимо от въздействието върху съответната защитена територия.

95. В основата на този въпрос е решението по дело *People Over Wind*, което се отнася до съобразяването при тази предварителна проверка на мерки, предназначени да избегнат или намалят вредните последици от плана или проекта върху съответната територия. В този случай от обстоятелството, че такива мерки са предвидени, Съдът стига до извода, че е съществувала вероятност от значително въздействие и че следователно е трябвало да се извърши пълна оценка⁵⁵.

96. Така според Съда обстоятелството, че са предвидени мерки за смекчаване на вредните последици от проекта върху защитената територия, е признак за необходимостта от цялостна оценка. Всъщност без вероятност от значително въздействие тези мерки не биха били необходими.

97. За разлика от това характеристиките на план или проект, които, макар да намаляват отрицателните последици върху защитените територии, но които не са предвидени на това основание, не са признак за вероятността от такова въздействие. Всъщност те не се основават на хипотезата за подобна вероятност.

98. Пример за такива характеристики е свързването на жилищните сгради с канализационната система, в която отпадъчните води се обработват. По силата по-специално на Директивата за отпадъчните води⁵⁶ в рамките на Европейския съюз това е типична характеристика на жилищните сгради, която се изисква напълно независимо от вероятността от неблагоприятно въздействие върху защитените територии. Така, макар тази мярка да ограничава и дори възпрепятства въздействието върху водната среда, от която се отклоняват пречистените води, тя не е признак за вероятността от значително въздействие върху защитените територии. За разлика от това подобна вероятност все още може да се изведе от други признаци.

99. Трудността обаче е да се определи дали дадена мярка има за цел предотвратяването на значителното въздействие върху дадена защитена територия, или е независима от него. В това отношение не може да се изхожда само от субективните данни, представени от възложителя на проекта, тъй като те могат да целят заобикаляне на подходящата оценка на

⁵⁵ Решение от 12 април 2018 г., *People Over Wind и Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, т. 35).

⁵⁶ Директива 91/271/ЕИО на Съвета от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води (ОВ L 135, 1991 г. стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 43).

въздействието. Допускането, че е налице цел, независима от защитените територии, трябва по-скоро да се основава на обективни критерии, по-специално общи правила или широко разпространени практики.

100. В делото по главното производство става въпрос за повърхностни отпадъчни води. Това не са отпадъчните води, посочени току-що като пример, които би трябвало да бъдат изведени в канализационната система, а за валежи, които не се смесват с отпадъчните води, произхождащи от съответните жилища. При оценката на риска, свързан с индиректното изхвърляне на повърхностни води в защитен речен коридор, се поставя въпросът доколко могат да се вземат предвид мерките за почистване на тези води.

101. От акта за преюдициално запитване следва, че подобно на свързването с канализационната система и за разлика от решението по дело *People Over Wind*, посочено по-горе, тези мерки за пречистване не се прилагат, за да се ограничи въздействието върху защитената територия. Става въпрос по-скоро за мерки, които се предприемат при всички проекти от този вид, независимо дали е засегната защитена територия. Следователно те не са признак за вероятността от значително въздействие върху защитената територия.

102. Като признак за значително въздействие върху защитената територия остава индиректното вливане на повърхностните отпадъчни води. Макар в преюдициалното запитване да не се уточнява пред Съда дали от това обстоятелство може да бъде изведена вероятността от такова въздействие, чрез мерките за почистване то посочва обстоятелство, което може най-малкото да намали или дори да изключи такава вероятност.

103. Следователно се поставя въпросът дали тези мерки за пречистване представляват, по смисъла на съдебната практика относно предварителната проверка, обективни обстоятелства, които могат да изключат възможността проектът да окаже значително въздействие върху територията.

104. В това отношение е релевантен друг довод на Съда, изтъкнат в решението по дело *People Over Wind*, посочено по-горе. Той обяснява също необходимостта от пълна оценка с факта, че едва след конкретен анализ в рамките на тази оценка е възможно да се определи дали разглежданите мерки действително избягват или намаляват неблагоприятните последици върху защитената територия⁵⁷.

105. Така, за да се вземе предвид мярка, която намалява отрицателните последици от даден проект, е решаващо да се установи дали всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно действието на такава мярка може да бъде изключено още на етапа на предварителната проверка. Това по принцип предполага наличието на достатъчен практически опит във връзка с подобни мерки. В случай че подобни съмнения не могат да бъдат изключени, посочената мярка не е подходяща да изключи вероятност или риск от значително въздействие и при предварителната проверка не може да бъде взета предвид като решаваща.

⁵⁷ Решение от 12 април 2018 г., *People Over Wind и Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, т. 36). Вж. също моето заключение още по дело *Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:60, т. 71).

106. Освен това в решението по дело *People Over Wind*, посочено по-горе, Съдът подчертава риска да бъде заобиколена същинската оценка, при съобразяване на мерките за намаляване на вредата в рамките на предварителната проверка⁵⁸. Впрочем с тази оценка би могло, макар и не в настоящия случай, да се загуби и необходимото в това отношение участие на обществеността⁵⁹.

107. Не може обаче да се приеме за заобикаляне на оценката на въздействие съобразяването на мерки, предприети независимо от това дали е налице опасност от въздействие върху защитени територии. Напротив, игнорирането на тези мерки би означавало при предварителната проверка проектът да не се разгледа изцяло. Що се отнася до примера за свързване с канализацията, това ми изглежда очевидно: Жилищни сгради, чиито отпадъчни води се изхвърлят директно във водната среда или дори на улицата, както в миналото, днес са трудно мислими в Съюза. Ето защо би било абсурдно за целите на оценка на въздействието такива практики да се предполагат при такъв жилищен проект. Що се отнася до спорните мерки относно пречистването на повърхностните води, този аспект не е толкова очевиден, но също е верен.

108. Ето защо на четвъртия въпрос следва да се отговори, че предварителната проверка необходимо ли е да се извърши оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията, може да вземе предвид характеристиките на даден план или проект, включващи отстраняването на замърсители, и които могат да намалят отрицателното въздействие върху защитената територия, след като въз основа на обективни елементи се установи, че тези характеристики са включени в проекта като стандартни характеристики, независимо от въздействието върху съответната защитена територия, и всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно тяхното действие може да бъде отхвърлено.

V. Заключение

109. Поради това предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

- „1) Процесуалната автономия на държавите членки, ограничена от принципа на ефективност, позволява да се задължат участниците в даден правен спор да изложат на по-ранен етап, достатъчно ясно и точно в писмените си доводи, твърдения за нарушения на екологичното право на Съюза, за да могат тези нарушения да бъдат взети предвид от националния съд. По принцип правото на Съюза нито задължава, нито разрешава на националните съдилища да разглеждат служебно нарушения на правото на Съюза в областта на околната среда.
- 2) Мотивирането на решението да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда трябва в съответствие с член 4, параграф 5, буква б) от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изменена с Директива 2014/52/ЕС, и принципа на ефективност да гарантират, че мотивите сами по себе си са разпознаваеми и разбираеми по същество. Проверката съответстват ли мотивите на тези изисквания, трябва да се направи от

⁵⁸ Решение от 12 април 2018 г., *People Over Wind* и *Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, т. 37).

⁵⁹ Решения от 8 ноември 2016 г., *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 49), и от 12 април 2018 г., *People Over Wind* и *Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, т. 39).

националния съд, който разполага с необходимите данни и може да прецени дали обществеността на съответната държава членка е в състояние да разпознае мотивите като такива и да ги разбере.

- 3) Съгласно член 4, параграф 5, буква б) от Директива 2011/92 мотивите на решението да не се изисква оценка на въздействието върху околната среда трябва да изключат, въз основа на обективни обстоятелства и позоваване на съответните критерии от приложение III, вероятността или опасността съответният проект да има значително въздействие върху околната среда.
- 4) При предварителната проверка необходима ли е оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО относно опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, изменена с Директива 2013/17/ЕС, характеристиките на плана или проекта, включващи отстраняването на замърсители и които могат да намалят отрицателното въздействие върху защитената територия, могат да бъдат взети предвид, след като въз основа на обективни елементи се установи, че тези характеристики са включени в проекта като стандартни характеристики, независимо от въздействието върху съответната защитена зона, и всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно тяхното действие може да бъде отхвърлено.
- 5) Когато в хода на фазата на предварителната проверка компетентният орган на държава членка е убеден, че не е необходима оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директива 92/43, той трябва най-малкото да представи изрични и подробни мотиви, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно вредните последици от предвидените строителни работи върху съответната защитена територия като такава. Това важи за съмненията, изразени в процедурата за издаване на разрешение, само доколкото са разумни от научна гледна точка.
- 6) Когато мотивите за дадено решение да не се извършва оценка на въздействието съгласно член 6, параграф 3 от Директива 92/43, се съдържат в това решение, компетентният орган трябва да се увери, че тези мотиви сами по себе си са разпознаваеми и разбираеми по същество. Проверката дали мотивите съответстват на тези изисквания, трябва да се направи от националния съд, който разполага с необходимите данни и може да прецени дали обществеността на съответната държава членка е в състояние да разпознае мотивите като такива и да ги разбере“.