



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

6 юли 2023 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Член 12 — Строга система за опазване на някои животински видове — Член 16 — Дерогация — Условия за предоставяне на такава дерогация — Право на участие на обществеността“

По дело C-166/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court (Висш съд, Ирландия) с акт от 14 януари 2022 г., постъпил в Съда на 25 февруари 2022 г., в рамките на производство по дело

Hellfire Massy Residents Association

срещу

An Bord Pleanála,

Minister for Housing, Local Government and Heritage,

Ирландия,

Attorney General,

при участието на:

South Dublin County Council,

An Taisce — The National Trust for Ireland,

Save Our Bride Otters,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: М. L. Arastey Sahún, председател на състава, F. Biltgen и J. Passer (докладчик),
съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

* Език на производството: английски.

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Hellfire Massy Residents Association, от B. Harrington, solicitor, J. Devlin, SC, и J. Kenny, BL,
- за An Bord Pleanála, от R. Minch, SC, L. Mullett, solicitor, B. Foley, SC, и S. Hughes, BL,
- за Minister for Housing, Local Government and Heritage, Ireland, и The Attorney General, от M. Browne, J. Brennan и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от E. Barrington и T. Flynn, SC,
- pour Save Our Bride Otters и An Taisce — The National Trust for Ireland, от F. Logue, solicitor,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от G. Gattinara и C. Hermes, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 12 и 16 от 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) и на член 6, параграфи 1—9, както и на член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Hellfire Massy Residents Association и An Bord Pleanála (Агенция за териториално устройство, Ирландия) (наричана по-нататък „Агенцията“), както и Minister for Housing, Local Government and Heritage (министър на жилищното настаняване, местната администрация и природното и културно наследство, Ирландия), Ireland (Ирландия) и Attorney General (главен прокурор, Ирландия) (наричани по-нататък заедно „ирландските органи“), относно валидността, от една страна, на издаденото от Агенцията разрешение за строеж и от друга страна, на разпоредбите за транспониране на членове 12 и 16 от Директива 92/43 в ирландското право.

Правна уредба

Международното право

3 Член 6, параграф 1 от Орхуската конвенция гласи:

„Всяка страна:

- a) прилага разпоредбите на този член по отношение на решенията за разрешаване на предлаганите дейности, изброени в Анекс I;
- b) в съответствие с националното си законодателство прилага разпоредбите на този член и по отношение на решенията по предлагани дейности, които не са включени в Анекс I, но могат да имат значителен ефект върху околната среда; за тази цел страните определят дали предлаганата дейност е предмет на тези разпоредби; и
- c) може да реши за всеки конкретен случай, ако това е предвидено в националното законодателство, да не прилага разпоредбите на този член към предлагани дейности, които обслужват целите на националната отбрана, ако страната счита, че прилагането им ще се отрази неблагоприятно на тези цели“.

4 Параграфи 2—9 от посочения член 6 предвиждат условия за участие на обществеността в процеса на вземане на решения.

5 Член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция гласи:

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

- a) които имат достатъчен интерес, или
- b) чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка,

достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и непристрастен орган, за да оспорва по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6 и в случаите, когато е предвидено от националното законодателство и без да се засяга прилагането на разпоредбите на параграф 3 по-долу, други разпоредби на тази конвенция.

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

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

Правото на Съюза

Директива 92/43

6 Съгласно член 6, параграф 3 от Директива 92/43:

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

7 Член 12 от тази директива гласи:

„1. Държавите членки вземат необходимите мерки за въвеждане на строга система за опазване на животинските видове, посочени в приложение IV, буква а), в техните естествени области на разпространение, като се забраняват:

- а) всички форми на умишлено залавяне или убиване на взети от природата екземпляри от тези видове;
- б) умишлено обезпокояване на тези видове, особено през периодите на размножаване, отглеждане на малките, презимуване и миграция;
- в) умишлено унищожаване или вземане на яйца от природата;
- г) всяко повреждане или унищожаване на места за размножаване или почивка.

2. За тези видове държавите членки забраняват държането, транспортирането, търговията или размяната и предлагането за продажба или за размяна на екземпляри, взети от природата, с изключение на взетите законно преди началото на прилагане на настоящата директива.

3. Забраните, предвидени в параграф 1, букви а) и б) и в параграф 2, се прилагат за всички стадии от живота на животните, за които се прилага настоящата директива.

4. Държавите членки установяват система за мониторинг на неумишлено залавяне или убиване на животинските видове, посочени в приложение IV, буква а). В светлината на събраната информация държавите членки предприемат по-нататъшни мерки за изследване и запазване, които са необходими, за да гарантират, че неумишленото залавяне

или неумишленото убиване няма да имат отрицателно въздействие върху съответните видове“.

8 В член 16 от посочената директива се предвижда:

„1. В случай че няма друго задоволително решение и при условие че дерогацията няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище, държавите членки могат да предоставят дерогация от разпоредбите на членове 12, 13 и 14 и от член 15, букви а) и б):

- а) с цел защита на представителите на дивата флора и фауна и за запазване на естествените местообитания;
- б) за предпазване от сериозно увреждане, особено на селскостопански култури, добитък, както и гори, риболовни райони, водите и други форми на собственост;
- в) в интерес на общественото здраве и безопасност или поради други наложителни причини от приоритетен обществен интерес, включително и такива от социален или стопански характер, или с положителни последици за околната среда;
- г) за целите на изследването и обучението при заселване или повторно въвеждане на видове и на необходимата за тази цел селекция, включително и изкуственото размножаване на растения;
- д) за разрешаването при строг контрол, селективно и в ограничен размер, на залавяне или задържане на определен брой екземпляри от растителни или животински видове, посочени в приложение IV и анализирани от компетентните национални органи.

2. На всеки две години държавите членки представят на Комисията доклад в установен от [комитета по член 20] формат относно дерогациите, приложени съгласно параграф 1. Комисията приема становище по тези дерогации в срок дванадесет месеца след получаване на доклада и информира комитета за взетото становище.

3. Докладите дават сведения за:

- а) видовете, които са предмет на дерогациите, и причината за тях, включително естеството на риска, с посочване на отхвърлените алтернативи и използваните научни данни, където това е приложимо;
- б) разрешените средства, съоръжения или методи за улов или убиване на животни и основанията за тяхната употреба;
- в) времето и мястото на предоставяне на дерогациите;
- г) органа, оправомощен да заяви и да провери дали необходимите предпоставки са изпълнени и да реши какви средства, съоръжения или методи и в какви граници и от кои [служби] могат да бъдат използвани, както и информация за лицата, натоварени да изпълнят тези решения;
- д) приложените мерки за контрол и постигнатите резултати“.

Директива 2011/92/ЕС

- 9 Съображение 2 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1), изменена с Директива 2014/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1) (наричана по-нататък „Директива 2011/92“), гласи:

„Съгласно член 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз политиката на [Европейския съюз] в областта на околната среда се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“. Отчитането на въздействието върху околната среда следва да се вземе предвид на възможно най-ранен етап при всички процеси на техническо планиране и вземане на решения“.

- 10 Съгласно член 1, параграф 2 от Директива 2011/92:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

а) „проект“ означава:

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

[...]

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

[...]“.

- 11 В член 2, параграфи 1—3 от тази директива се предвижда:

„1. 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. Тези проекти са дефинирани в член 4.

2. Оценката на въздействието върху околната среда може да се обедини с други съществуващи процедури за издаване на разрешения за осъществяване на проекти в държавите членки или, ако няма такива, може да се обедини с други създадени процедури или с процедури, които следва да бъдат създадени в съответствие с целите на настоящата директива.

3. По отношение на проекти, за които задължението за изготвяне на оценки на въздействието върху околната среда възниква едновременно от настоящата директива и Директива [92/43] и/или Директива № 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010г., стр. 7)], държавите членки гарантират, когато е подходящо, че са предвидени координирани и/или общи процедури, в съответствие с изискванията на посоченото законодателство на Съюза.

По отношение на проекти, за които задължението за изготвяне на оценки на въздействието върху околната среда възниква едновременно от настоящата директива и законодателство на Съюза, различно от посочените в първата алинея актове, държавите членки могат да предвидят координирани и/или общи процедури.

[...]“.

12 Член 3, параграф 1 от Директива 2011/92 гласи:

„Оценката на въздействието върху околната среда определя, описва и оценява по подходящ начин, съобразно особеностите на всеки отделен случай, преките и непреките значителни въздействия на даден проект върху следните фактори:

- а) население и човешко здраве;
- б) биологично разнообразие, като се отделя особено внимание на видове и местообитания, защитени по силата на Директива [92/43] и Директива [2009/147];
- в) земя, почва, вода, въздух и климат;
- г) материални активи, културно наследство и ландшафт;
- д) взаимодействието между факторите, посочени в букви а) — г)“.

13 Член 8а от Директива 2011/92 има следното съдържание:

„1. Решението за издаване на разрешение трябва да включва най-малко следната информация:

- а) обосноващото заключение, посочено в член 1, параграф 2, буква ж), точка iv);
- б) всички условия на околната среда, приложени към решението, описание на всички характеристики на проекта и/или предвидените мерки за избягване, предотвратяване или намаляване и ако е възможно, премахване на неблагоприятните последици върху околната среда, както и при целесъобразност, мерки за наблюдение.

[...]

4. В съответствие с изискванията, посочени в параграф 1, буква б), държавите членки гарантират, че характеристиките на проекта и/или предвидените мерки за избягване, предотвратяване или намаляване и ако е възможно, премахване на значителните неблагоприятни последици за околната среда, се изпълняват от възложителя на проекта и

определят процедурите относно наблюдението на значителни неблагоприятни последици за околната среда.

Видът на параметрите, които трябва да бъдат наблюдавани, и продължителността на наблюдението следва да съответстват на характера, местоположението и размера на проекта и на значимостта на неговите последици за околната среда.

Съществуващи мерки за наблюдение, произтичащи от законодателството на Съюза с изключение на настоящата директива и от националното законодателство могат да бъдат използвани, когато е подходящо, с цел избягване на дублиране на наблюдението.

[...]“.

Ирландското право

- 14 Член 51 от European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (Правилник от 2011 г., приет в рамките на Европейските общности (Птици и естествени местообитания) (наричан по-нататък „Правилникът от 2011 г.“) предвижда:

„(1) Министърът [на изкуствата, природното и културно наследство и въпросите на районите, в които ирландският е основен език] взема необходимите мерки за въвеждане на строга система за опазване на фауната, състояща се от видовете, посочени в първата част на първото приложение.

(2) Независимо от наличието на разрешение, предоставено по реда на закона или по друг ред на лице от публичен орган, или притежавано от лице, освен ако това е в съответствие с дерогация, предоставена от министъра съгласно член 54, лице, което, що се отнася до видовете, посочени в първата част на първото приложение:

- (a) умишлено залавя или убива екземпляри от тези видове в природата,
- (b) умишлено обезпокоява тези видове, особено през периодите на размножаване, отглеждане на малките, презимуване и миграция;
- (c) умишлено унищожава или взема яйца на тези видове в природата,
- (d) поврежда или унищожава място за размножаване или почивка на такова животно, или
- (e) държи, транспортира, продава, разменя, предлага за продажба или за размяна екземпляри, взети от природата, с изключение на взетите законно по смисъла на член 12, параграф 2 от Директива [92/43],

виновно извършва престъпление.

(3) Забраните по параграф 2 се прилагат за всички стадии от биологичния цикъл на животните, за които се прилага настоящият правилник.

(4) Министърът въвежда система за контрол на случайното залавяне и убиване на фауната, състояща се от животинските видове, изброени в първата част на първото приложение, и въз основа на събраната информация извършва допълнителни проучвания или

предприема необходимите мерки за опазване, за да гарантира, че неумишленото залавяне и убиване няма да окажат значително отрицателно въздействие върху въпросните видове“.

15 Член 54 от Правилника от 2011 г. гласи:

„(1) Всеки може да поиска от министъра или от министъра или министрите в правителството, отговарящ(и) за видовете риба, посочени във втората част на първото приложение, дерогация от спазването на изискванията по членове 51, 52 и 53.

(2) Когато няма друго задоволително решение и дерогацията не вреди на запазването на популациите от посочените в Директива [92/43] видове в благоприятно състояние на запазване в областта на естественото им разпространение, министърът или министрите от правителството, отговарящ(и) за видовете риба, посочени в четвъртото приложение, може/могат да предостави/предоставят такава дерогация на едно или повече лица, когато тя е:

- (a) с цел защита на представителите на дивата флора и фауна и за запазване на естествените местообитания;
- (b) за предпазване от сериозно увреждане, особено на селскостопански култури, добитък, както и гори, риболовни райони, водите и други форми на собственост,
- (c) в интерес на общественото здраве и безопасност или поради други наложителни причини от приоритетен обществен интерес, включително и такива от социален или стопански характер, или с положителни последици за околната среда;
- (d) за целите на изследването и обучението, на заселването или повторното въвеждане на видове и на необходимата за тази цел селекция, включително и изкуственото размножаване на растения;
- (e) за разрешаването при строг контрол, селективно и в ограничен размер, на залавяне или задържане на определен брой екземпляри от растителни или животински видове, посочени в първото приложение, в посочения в дерогацията обхват.

(3) Към предоставена по параграф 2 дерогация се прилагат условията, забраните, ограниченията или изискванията, които министърът счита за целесъобразни.

(4) В предоставена по параграф 2 дерогация се посочват всички условия, забрани, ограничения или изисквания, които се прилагат спрямо нея.

(5) Без да се засягат посочените в нея условия, забрани, ограничения или изисквания, към всяка дерогация, предоставена по силата на настоящия член, се прилагат разпоредбите на член 14, параграфи 2—5 от Protection of Animals (Amendment) Act 1965 (Закон от 1965 г. относно защитата на животните (изменение)).

(6) На всеки две години министърът изпраща на Европейската комисия доклад по установен от нея образец относно дерогациите по параграф 2.

- (7) Докладът по параграф 6 трябва да съдържа:
- (a) видовете, които са предмет на дерогациите, и причината за тях, включително естеството на риска, с посочване на отхвърлените алтернативи и използваните научни данни, където това е приложимо;
 - (b) разрешените средства, съоръжения или методи за улов или убиване на животни и основанията за тяхната употреба;
 - (c) времето и мястото на предоставяне на дерогациите;
 - (d) органа, оправомощен да заяви и да провери дали необходимите предпоставки са изпълнени и да реши какви средства, съоръжения или методи и в какви граници и от кои служби могат да бъдат използвани, както и информация за лицата, натоварени да изпълнят тези решения;
 - (e) приложените мерки за контрол и постигнатите резултати“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 16 С решение от 25 юни 2020 г. Агенцията предоставя на South Dublin County Council (Съвета на графство Южен Дъблин, Ирландия) разрешение за осъществяване на състоящ се от две сгради проект, включващ посетителски център в Montpelier Hill, в графство Дъблин, пешеходен мост между короните на дърветата над местен път, преобразуването на иглолистна гора в залесен с широколистни листопадни дървета участък, както и работи по поддръжката на съществуващи съоръжения.
- 17 В това решение се посочва, че Агенцията е извършила съответната оценка по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 92/43 и е стигнала до извода, че не е налице отрицателно въздействие върху европейските територии.
- 18 Съгласно посоченото решение Агенцията е извършила и оценка на въздействието върху околната среда по смисъла на Директива 2011/92 и е стигнала до извода, че ако се спазват посочените в същото решение условия, въздействието на предложения проект върху околната среда е приемливо.
- 19 С решение от 2 юли 2021 г. запитващата юрисдикция отхвърля жалбата, подадена от жалбоподателя в главното производство срещу решението от 25 юни 2020 г., с изключение на основанието, в рамките на което се оспорва валидността на членове 51 и 54 от Правилника от 2011 г., що се отнася до положението след приемането на посоченото решение.
- 20 В рамките на това основание жалбоподателят в главното производство поддържа по същество, че по начина, по който е въведена в ирландското право, предвидената в член 12 от Директива 92/43 строга система за опазване е невалидна, тъй като, от една страна, не включва в процедурата по издаване на разрешение за осъществяване на проекти предвидения в член 16 от тази директива механизъм за дерогация и от друга страна, не предвижда адекватно участие на обществеността и по този начин нарушава Орхуската конвенция.

21. Агенцията и ирландските органи оспорват това основание и според тях то трябва да се отхвърли по същество. Освен това те оспорват възможността жалбоподателят в главното производство, от една страна, да се позовава на Орхуската конвенция, тъй като тя не е изрично посочена в процесуалните му документи, и от друга страна, да изтъква евентуално бъдещо увреждане на строго опазвани видове.
22. При това положение High Court (Висш съд, Ирландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) [И]мат ли за последица общите принципи на правото на Съюза, произтичащи от предимството на правния ред на Съюза, че национално процесуално правило, съгласно което жалбоподателят в производство за съдебен контрол трябва изрично да се позове на приложимите правни разпоредби, не може да изключва възможността жалбоподателят, който оспорва съвместимостта на вътрешното право с посочени от него [разпоредби] от правото на Съюза, при обжалването да се позовава и на други правни принципи или актове, които трябва да се считат за изначално релевантни за тълкуването на тези разпоредби от правото на Съюза, като например принципа, че правото на Съюза в областта на околната среда трябва да се тълкува във връзка с [Орхуската конвенция], като неразделна част от правния ред на Съюза[?]
2. [И]мат ли за последица членове 12 и/или 16 от Директива [92/43] — разглеждани самостоятелно и/или във връзка с член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, и/или във връзка с принципа, че държавите членки са длъжни да предприемат всички специфични мерки, необходими за ефективното прилагане на Директивата — че на национално процесуално правило, съгласно което жалбоподателят не може да повдига „хипотетичен въпрос“ и „трябва да е действително или фактически засегнат“, за да може да оспори съвместимостта на вътрешното право с разпоредба от правото на Съюза, не може да се прави позоваване с цел да се изключи възможността за оспорване от страна на жалбоподател, който се е позовал на правото на участие на обществеността във връзка с административно решение и който впоследствие иска да оспори валидността на разпоредба от вътрешното право на основание правото на Съюза поради очакваното настъпване на бъдещи вреди за околната среда в резултат на твърдени недостатъци на вътрешното право, когато е налице разумна възможност да настъпят такива бъдещи вреди, по-конкретно защото проектът е бил одобрен в зона, която е местообитание на видове, подлежащи на строга защита и/или защото при прилагане на подхода на предпазливост е възможно проучванията след даването на разрешението да породят необходимост да се поиска дерогация по член 16 от тази директива[?]
3. [И]мат ли за последица членове 12 и/или 16 от Директива [92/43] — разглеждани самостоятелно и/или във връзка с член 6, параграфи 1—9 и/или член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, и/или във връзка с принципа, че държавите членки са длъжни да предприемат всички специфични мерки, необходими за ефективното прилагане на Директивата — че режимът за предоставяне на дерогация, предвиден във вътрешното право, за да се приведе в изпълнение на член 16 от Директивата, не трябва да съществува успоредно и независимо от режима на даване на разрешение за осъществяване на проект, а трябва да е част от обединен процес на одобрение, включващ решение на компетентен орган (а не решение *ad hoc*, взето от самия възложител въз основа на обща наказателноправна разпоредба) по въпроса дали следва да се поиска дерогация поради обстоятелства, установени след даването на

разрешение за осъществяване на проект, и/или включващ решение на компетентен орган относно видовете проучвания, които са необходими за преценката дали трябва да се поиска такава дерогация[?]

4. [И]мат ли за последица членове 12 и/или 16 от Директива [92/43] — разглеждани самостоятелно и/или във връзка с член 6, параграфи 1—9 и/или член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция — че по отношение на проект, за чието разрешаване е била направена съответна оценка по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива [92/43], и в контекста на съществуваща възможност да се поиска дерогация по член 16 от Директива [92/43] — се изисква процедура за участие на обществеността в съответствие с член 6 от Орхуската конвенция[?]

По допустимостта на преюдициалното запитване

- 23 Ирландските органи и полското правителство поддържат, че понастоящем разглежданото преюдициално запитване е недопустимо, по същество на основание, че се отнася до основани на хипотетична възможност правни въпроси.
- 24 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като отправените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решение от 21 март 2023 г., Mercedes-Benz Group (Отговорност на производителите на превозни средства, снабдени с измервателно-коригиращи устройства), C-100/21, EU:C:2023:229, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 25 От това следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, по презумпция са релевантни. Съдът може да откаже да се произнесе по отправен от национална юрисдикция преюдициален въпрос само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 21 март 2023 г., Mercedes-Benz Group (Отговорност на производителите на превозни средства, снабдени с измервателно-коригиращи устройства), C-100/21, EU:C:2023:229, т. 53 и цитираната съдебна практика).
- 26 В случая следва да се отбележи, че понастоящем разглежданото преюдициално запитване е отправено до Съда в рамките на производство по обжалване, което има за цел по-специално, от една страна, отмяната на решението от 25 юни 2020 г. и от друга страна, обявяването на невалидността на членове 51 и 54 от Правилника от 2011 г.
- 27 От преюдициалното запитване, както и от преписката, с която разполага Съдът, и по-специално от решението на запитващата юрисдикция от 2 юли 2021 г., обаче следва, че макар тази юрисдикция вече да е отхвърлила посоченото в жалбата основание за отмяна

на решението от 25 юни 2020 г. и в това отношение е отхвърлила и основанието за невалидност на членове 51 и 54 от Правилника от 2011 г., що се отнася до последиците от евентуалната невалидност на тези разпоредби за законосъобразността на процедурата по приемане на това решение, запитващата юрисдикция все още трябва да се произнесе по посоченото основание, що се отнася до положението след приемането на посоченото решение.

- 28 При тези обстоятелства преюдициалното запитване трябва да се приеме за допустимо.

По преюдициалните въпроси

По третия и четвъртия въпрос

- 29 С третия и четвъртия си въпрос, които следва да се разгледат преди първия и втория въпрос, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 12 и 16 от Директива 92/43 трябва да се тълкуват в смисъл, че изискват национална правна уредба за транспониране на тези разпоредби от Директива 92/43 във вътрешното право да предвижда, от една страна, процедура по издаване на разрешение, включваща решение на компетентен орган, чиято цел е да се установи дали следва да се поиска дерогация на основание член 16 от Директивата поради обстоятелства, установени след издаването на разрешението за осъществяване на даден проект, и/или дали за тази цел са необходими проучвания и от друга страна, участието на обществеността в тази процедура по дерогация.
- 30 В това отношение е достатъчно да се отбележи, че членове 12 и 16 от Директива 92/43, които се отнасят не само до дейностите, осъществявани в рамките на проекти по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92, а до всяка човешка дейност, не изискват процедурата по дерогация на основание член 16 от Директива 92/43 да се включи в процедурите за издаване на разрешения за осъществяване на такива проекти, нито да се предвиди участието на обществеността в такава процедура по дерогация.
- 31 Всъщност нито Директива 92/43, нито впрочем Директива 2011/92 предвиждат задължение в този смисъл.
- 32 Несъмнено член 2, параграф 2 от Директива 2011/92 урежда въпроса за обединяването на процедурите. Тази разпоредба обаче само предвижда възможността оценката на въздействието върху околната среда да се обедини с други съществуващи процедури за издаване на разрешения за осъществяване за проекти в държавите членки или, ако няма такива, да се обедини с други създадени процедури или с процедури, които следва да бъдат създадени в съответствие с целите на посочената директива. Освен това член 2, параграф 3 от Директивата изисква само държавите членки да „гарантират, когато е подходящо, че са предвидени координирани и/или общи процедури, в съответствие с изискванията на посоченото законодателство на Съюза“ за проекти, за които задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда произтича едновременно от Директива 2011/92 и от Директива 92/43 и/или от Директива 2009/147.

- 33 Също така, макар член 8а, параграф 1, буква б) от Директива 2011/92 да изисква решението за предоставяне на разрешение да включва „при целесъобразност, мерки за наблюдение“ като тези, които в главното производство изглежда са били предвидени в решението от 25 юни 2020 г., както е видно от преписката на разположение на Съда, тази разпоредба не се отнася изрично до процедурата по дерогация на основание член 16 от Директива 92/43.
- 34 Следователно в рамките на спора по главното производство Ирландия не може да бъде упреквана, че не е приела цялостна законодателна уредба, тъй като членове 51 и 54 от Правилника от 2011 г. възпроизвеждат дословно основното съдържание на членове 12 и 16 от тази директива.
- 35 При това положение членове 12 и 16 от Директива 92/43, а следователно и членове 51 и 54 от Правилника от 2011 г., които транспонират тези разпоредби във вътрешното право, трябва да се тълкуват и прилагат в съответствие с изискванията, произтичащи от други актове на Съюза, както и от обвързващите Съюза международни конвенции, по-специално произтичащите от Директива 2011/92 и от Орхуската конвенция, както са тълкувани в практиката на Съда.
- 36 От тази съдебна практика обаче следва, че в специфичния случай, когато, от една страна, осъществяването на проект, за който се прилага двойното задължение за оценка и разрешение за осъществяване, предвидено в член 2, параграф 1 от Директива 2011/92, предполага възложителят на проекта да поиска и да получи дерогация от мерките за опазване на животинските и растителните видове, предвидени в разпоредбите на вътрешното право за транспониране на членове 12 и 13 от Директива 92/43, и от друга страна, държава членка поверява правомощието за предоставяне на такава дерогация на орган, различен от този, на който поверява правомощието за разрешаване на този проект, тази евентуална дерогация трябва задължително да бъде приета преди разрешението за осъществяване на посочения проект. Всъщност в противен случай разрешението за осъществяване би било непълно и следователно няма да отговаря на приложимите изисквания (вж. в този смисъл решение от 24 февруари 2022 г., *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, т. 52 и 59 и цитираната съдебна практика).
- 37 Както обаче следва от преписката, с която разполага Съдът, и по-специално от решението на запитващата юрисдикция от 2 юли 2021 г., последната, която единствена е компетентна да установи и прецени фактите по спора в главното производство, вече е постановила, че към момента на приемане на решението от 25 юни 2020 г. не е била установена необходимост да се получи дерогация на основание член 54 от Правилника от 2011 г. От това следва, че в случая не е налице посочената в предходната точка хипотеза, т.е. при която се изисква такава дерогация да е получена преди издаването на разрешение.
- 38 Следва да се добави, че съгласно член 3, параграф 1, буква б) от Директива 2011/92 тази директива — чиято цел съгласно съображение 2 от нея е да се вземе предвид въздействието върху околната среда на възможно най-ранен етап при всички процеси на техническо планиране и вземане на решения в съответствие с принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда, както и на „замърсителят плаща“ — изисква оценката на въздействието върху околната среда да определя, описва и оценява по подходящ начин, съобразно особеностите на всеки отделен случай, преките и непреките значителни

въздействия на даден проект върху биологичното разнообразие, като обръща специално внимание на видовете и местообитанията, защитени съгласно Директива 92/43 и Директива 2009/147.

- 39 Следователно резултатът от оценката на въздействието върху околната среда, която трябва да бъде пълна (вж. в този смисъл решение от 24 февруари 2022 г., *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, т. 58 и цитираната съдебна практика), трябва да позволи да се определи дали към датата на тази оценка съответният проект може да има последици, забранени с член 12 от Директива 92/43.
- 40 Следователно, както в общия случай, така и в конкретния контекст на разрешението за осъществяване на проект, попадащ в приложното поле на Директива 2011/92, не е видно, че национална правна уредба като Правилника от 2011 г., инкриминираща извършването на действия, които държавите членки трябва да забранят съгласно член 12 от Директива 92/43, може сама по себе си да накърни полезното действие на член 12 или да наруши принципите, посочени в точка 38 от настоящото решение.
- 41 В заключение следва да се отбележи, че спорът в главното производство не се отнася до дерогация по член 54 от Правилника от 2011 г. Следователно не е необходимо да се установи дали и при какви условия членовете на заинтересованата общественост черпят от разпоредбите на Орхуската конвенция право да участват в административното производство във връзка с тази дерогация.
- 42 С оглед на изложените по-горе съображения на третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че членове 12 и 16 от Директива 92/43 трябва да се тълкуват в смисъл, че национална правна уредба за транспониране на тези разпоредби във вътрешното право не може да се счита за противоречаща на посочената директива, тъй като не предвижда, от една страна, процедура по издаване на разрешение, включваща решение на компетентен орган, чиято цел е да се установи дали следва да се поиска дерогация на основание член 16 от Директивата поради обстоятелства, установени след издаването на разрешението за осъществяване на даден проект, и/или дали за тази цел са необходими проучвания, нито предвижда, от друга страна, участието на обществеността в тази процедура по дерогация.

По първия и втория въпрос

- 43 С първия и втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални процесуални правила относно съдебния контрол за законосъобразност на даден акт, съгласно които жалбоподателят е длъжен изрично да посочи правните разпоредби, които твърди, че са нарушени, и не може да повдига „хипотетичен въпрос“, а „трябва да е действително или фактически засегнат“, за да може да оспори съответствието на национална правна уредба с правото на Съюза.
- 44 От преписката, с която разполага Съдът, е видно, че тези въпроси са поставени, тъй като в рамките на спора по главното производство ирландските органи са се позовали на национални процесуални правила, за да оспорят допустимостта на доводите на жалбоподателя в главното производство, които са в основата на третия и четвъртия въпрос.
- 45 При тези условия, предвид отговора на посочените въпроси, не е необходимо да се отговаря на първия и втория въпрос.

По съдебните разноси

- 46 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (седми състав) реши:

Членове 12 и 16 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна

трябва да се тълкуват в смисъл, че

национална правна уредба за транспониране на тези разпоредби във вътрешното право не може да се счита за противоречаща на посочената директива, тъй като не предвижда, от една страна, процедура по издаване на разрешение, включваща решение на компетентен орган, чиято цел е да се установи дали следва да се поиска дерогация на основание член 16 от Директивата поради обстоятелства, установени след издаването на разрешението за осъществяване на даден проект, и/или дали за тази цел са необходими проучвания, нито предвижда, от друга страна, участието на обществеността в тази процедура по дерогация.

Подписи