



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

7 ноември 2013 година *

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието върху околната среда — Орхуска конвенция — Директива 2003/35/ЕО — Право на жалба срещу решение за издаване на разрешение — Прилагане във времето — Производство по издаване на разрешение, образувано преди датата на изтичане на срока за транспониране на Директива 2003/35/ЕО — Решение, прието след тази дата — Условия за допустимост на жалбата — Накърняване на право — Естество на процесуалното нарушение, което може да бъде изтъкнато — Обхват на контрола“

По дело C-72/12

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Германия) с акт от 10 януари 2012 г., постъпил в Съда на 13 февруари 2012 г., в рамките на производство по дело

Gemeinde Altrip,

Gebrüder Hört GbR,

Willi Schneider

срещу

Land Rheinland-Pfalz,

в присъствието на:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-жа R. Silva de Lapuerta, председател на състав, г-н J. L. da Cruz Vilaça, г-н G. Arestis, г-н J.-C. Bonichot (докладчик) и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,

секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 януари 2013 г.,

* Език на производството: немски.

като има предвид становищата, представени:

- за Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR и г-н Schneider, от S. Lesch, F. Heß, W. Baumann и C. Heitsch, Rechtsanwälte,
- за Land Rheinland-Pfalz, от г-н M. Schanzenbäcker, г-н H. Seiberth и г-н U. Klein, в качеството на представители,
- за германското правителство, от г-н T. Henze и г-жа A. Wiedmann, в качеството на представители,
- за Ирландия, от г-жа E. Creedon, в качеството на представител, подпомагана от г-жа G. Gilmore, BL,
- за Европейската комисия, от г-н P. Oliver и г-н G. Wilms, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 20 юни 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8, поправка в ОВ L 298, 16.11.2007 г., стр. 23), както и до тълкуването на член 10а от Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), изменена с Директива 2003/35 (наричана по-нататък „Директива 85/337“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Gemeinde Altrip (община Altrip), гражданското дружество Gebrüder Hört GbR и г-н Schneider, от една страна, и Land Rheinland-Pfalz (федерална провинция Рейнланд-Пфалц), от друга страна, по повод на решение за одобряване на план за изграждане на басейн за задържане на вода от наводнения в предишна наводняема зона на Рейн от над 320 хектара.

Правна уредба

Международно право

- 3 Член 9 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), предвижда:

„[...]

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

(а) които имат достатъчно интерес, или

(б) [които твърдят, че е нарушено тяхно право], ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка,

достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да оспорва[т] 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 [буква а)] по-горе. За тези организации също се счита, че имат права, които могат да бъдат нарушени, за целите на [буква б)] по-горе.

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

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

[...]“.

Право на Съюза

Директива 2003/35

4 Член 1 от Директива 2003/35 гласи:

„Целта на настоящата директива е да допринесе за изпълнението на задълженията, произтичащи от Конвенцията от [О]рхус, по-специално чрез:

[...]

б) подобряване на участието на обществеността и предвиждане на разпоредби за достъпа до правосъдие в рамките на Директиви [85/337] и 96/61/ЕО на Съвета“.

5 Член 3, параграф 7 от Директива 2003/35 предвижда добавянето на член 10а в Директива 85/337.

6 Член 6 от Директива 2003/35 гласи:

„Държавите членки въвеждат в сила необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с настоящата директива преди 25 юни 2005 г. Те незабавно уведомяват Комисията за това.

[...]“.

Директива 85/337

7 Член 10а от Директива 85/337 има следния текст:

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

- а) които имат достатъчно интерес, или [...]
- б) които [твърдят, че е накърнено тяхно право], когато административно-процесуалното право на държавата членка изисква това като предварително условие,

имат достъп до процедура за [обжалване] пред съд или друг независим и безпристрастен орган, установен по закон, [за] да оспорва[т] материалната или процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, които са предмет на разпоредбите на настоящата директива за участие на обществеността.

Държавите членки да определят на какъв етап могат да се оспорват решения, действия или бездействия.

Какво представлява достатъчен интерес и накърняване на право се определя от държавите членки в съответствие с целта да се даде широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост [...]

[...]“.

Германско право

VwGO

8 Член 61 от Административно-процесуалния кодекс (Verwaltungsgerichtsordnung, наричан по-нататък „VwGO“) гласи следното:

„Страни в производството могат да бъдат:

- 1. физически и юридически лица,
- 2. обединения, доколкото могат да притежават права,

[...]“.

UVPG

- 9 Член 2, параграф 1, първо изречение от Закона за оценка на въздействието върху околната среда (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, наричан по-нататък „UVPG“) предвижда:

„Оценката на въздействието върху околната среда е неразделна част от административните процедури за издаване на решението относно допустимостта на проекти“.

- 10 Съгласно член 2, параграф 3 от UVPG „[решение] по смисъла на параграф 1, първо изречение е: 1. [...] решение за одобряване на плана [...]“.

UmwRG

- 11 Законът за допълнителните разпоредби относно жалбите по свързани с околната среда дела по Директива 2003/35/ЕО (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, наричан по-нататък „UmwRG“) транспонира член 10а от Директива 85/337.

- 12 Член 1, параграф 1, първо изречение от UmwRG гласи:

„Този закон се прилага за жалби, с които се оспорват

1. решения по смисъла на член 2, параграф 3 от [UVPG] относно допустимостта на проекти, по отношение на които съгласно

а) [UVPG]

[...]

може да възникне задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда“.

- 13 Член 4, параграф 1, първо изречение от UmwRG гласи:

„Отмяната на решение за допустимостта на даден проект съгласно член 1, параграф 1, първо изречение е възможна, когато съгласно разпоредбите на [UVPG] [...]

1. необходимата оценка на въздействието върху околната среда или
2. необходимата предварителна проверка на конкретния случай относно задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда

не са изобщо извършени, нито са извършени впоследствие“.

- 14 Член 4, параграф 3 от UmwRG има следния текст:

„Параграфи 1 и 2 се прилагат съответно спрямо жалби на страни в производството по смисъла на член 61, точки 1 и 2 от [VwGO]“.

- 15 Член 5, параграф 1 от UmwRG съдържа следната разпоредба:

„Този закон се прилага спрямо производства съгласно член 1, параграф 1, първо изречение, които са образувани или е трябвало да бъдат образувани след 25 юни 2005 г.“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 16 Всички жалбоподатели по главното производство, засегнати от проекта в качеството си на собственици или ползватели на терени, разположени в близост до разглежданото съоръжение, подават пред Verwaltungsgericht (Административен съд) жалба за отмяна на решението, с което регионалният орган одобрява плана за изграждане на съоръжението. Те оспорват това решение, като изтъкват недостатъци в предхождащата го оценка на въздействието върху околната среда. Тъй като жалбата им е отхвърлена, те подават въззивна жалба пред Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Областен административен съд, Рейнланд-Пфалц).
- 17 Последният отхвърля въззивната жалба, като приема по-специално, че жалбоподателите по главното производство нямат право на жалба, тъй като съгласно член 5, параграф 1 от UmwRG те не могат да се позоват на грешки, засягащи оценката на въздействието върху околната среда, в административно производство, образувано преди 25 юни 2005 г. Във всички случаи Oberverwaltungsgericht изразява съмнения относно допустимостта на жалбата с мотива, че член 4, параграф 3 от UmwRG предвижда възможност за подаване на жалба само в случай на пълна липса на оценка на въздействието върху околната среда и следователно е неприложим, когато просто оценката на въздействието върху околната среда е неправилна.
- 18 При това положение жалбоподателите по главното производство подават „ревизионна“ жалба пред Bundesverwaltungsgericht (Върховен федерален административен съд). Последният пита дали тълкуване на член 5, параграф 1 от UmwRG — съгласно което този член изключва прилагането на UmwRG към административни производства, образувани преди 25 юни 2005 г. дори когато решенията, с които приключват тези производства са били приети, както в случая, след тази дата — е в съответствие с Директива 2003/35, при положение че съгласно член 6 от директивата датата 25 юни 2005 г. представлява единствено дата на изтичане на срока за нейното транспониране.
- 19 Запитващата юрисдикция пита също дали член 4, параграф 3 от UmwRG — който ограничава правото на жалба само до случаите, когато изобщо не е извършена оценка на въздействието върху околната среда — транспонира правилно член 10а от Директива 85/337, който изисква да се предостави право на жалба, за да се оспори законосъобразността на решенията, засегнати от процесуални нарушения. Накрая, тя пита дали е съвместима с това право постоянната национална съдебна практика, съгласно която нарушаване на правата на лице, засегнато от проект, за който е необходима оценка на въздействието върху околната среда, може да има само когато е налице причинно-следствена връзка между процесуалното нарушение и неблагоприятния за това лице краен резултат от одобряването на плана.
- 20 При това положение Bundesverwaltungsgericht решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Следва ли член 6, параграф 1 от [Директива 2003/35] да се тълкува в смисъл, че държавите членки са задължени да обявят за приложими въведените за транспонирането на член 10а от [Директива 85/337] национални разпоредби и към такива административни производства по издаване на разрешения, които са образувани преди 25 юни 2005 г., но разрешенията по тях са издадени едва след този срок?
- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос:
- Следва ли член 10а от [Директива 85/337] да се тълкува в смисъл, че държавите членки са задължени да разпрострат приложимостта на отнасящите се до оспорването на процесуална законосъобразност на дадено решение национални разпоредби, които транспонират член 10а от Директива 85/337/ЕИО, и до случаи на извършена, макар да е неправилна, оценка на въздействието върху околната среда?

3) При утвърдителен отговор на втория въпрос:

Следва ли в случаите — в които в съответствие с член 10а, параграф 1, буква б) от [Директива 85/337] административно-процесуалното право на дадена държава членка определя като принцип, че за членовете на заинтересованата общественост достъпът до процедура за обжалване пред съд зависи от твърдението им, че техни права са нарушени — член 10а от същата директива да се тълкува в смисъл, че

- а) оспорването по съдебен ред на процесуалната законосъобразност на решения, които са предмет на разпоредбите на настоящата директива за участие на обществеността, може да има успех и да доведе до отмяна на решението единствено когато с оглед конкретния случай съществува възможност оспорваното решение да има друго съдържание, ако процесуалните нарушения липсват, и когато освен това процесуалните нарушения в същото време засягат материалноправното положение на жалбоподателя или
- б) в рамките на оспорването по съдебен ред на процесуалната законосъобразност на решения, които са предмет на разпоредбите на настоящата директива за участие на обществеността, трябва да се вземат предвид и други процесуални нарушения?

При отговор на горепосочения въпрос по смисъла на буква б):

Какви следва да са изискванията по същество по отношение на процесуалните нарушения, за да могат те в рамките на оспорването по съдебен ред на процесуалната законосъобразност на решенията да се вземат под внимание в полза на жалбоподателя?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 21 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали, като предвижда, че трябва да бъде транспонирана най-късно до 25 юни 2005 г., Директива 2003/35, която добавя член 10а към Директива 85/337, трябва да се тълкува в смисъл, че националните разпоредби, приети за целите на транспониране на този член, трябва да се прилагат и към административните производства по издаване на разрешения, които са образувани преди 25 юни 2005 г., но разрешенията по тях са издадени след тази дата.
- 22 Важно е да се припомни, че по принцип новата правна норма се прилага от момента на влизане в сила на акта, с който тя се въвежда. Макар че не се прилага към правните положения, възникнали и окончателно установени при действието на стария закон, новата правна норма се прилага спрямо техните бъдещи последици, както и спрямо новите правни положения (вж. в този смисъл Решение от 6 юли 2010 г. по дело Monsanto Technology, C-428/08, Сборник, стр. I-6765, точка 66). Без да се засяга принципът на забрана на прилагането на правните актове с обратна сила, изключения са възможни единствено ако новото правило е придружено с особени разпоредби, които определят изрично условията за прилагането му във времето (Решение от 16 декември 2010 г. по дело Stichting Natuur en Milieu и др., C-266/09, Сборник, стр. I-13119, точка 32).
- 23 Директива 2003/35 не съдържа никакви особени разпоредби относно условията за прилагане във времето на новия член 10а от Директива 85/337.

- 24 Следва да се припомни също, че съгласно член 6 от Директива 2003/35 държавите членки са длъжни да приведат в сила необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с тази директива, не по-късно от 25 юни 2005 г. Сред разпоредбите, които е трябвало да бъдат транспонирани към тази дата, е и член 10а от Директива 85/337, който разширява правото на жалба на членовете на обществеността, заинтересовани от решенията, актовете или бездействията, визирани от директивата относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда.
- 25 Съдът вече е приел, че правилото, според което за проектите, които могат да окажат значително въздействие върху околната среда, задължително се изготвя екологична оценка, не се прилага в случаите, когато датата на официалното подаване на заявлението за разрешаване на даден проект предхожда датата, на която изтича срокът за транспониране на Директива 85/337 (Решение от 11 август 1995 г. по дело Комисия/Германия, C-431/92, Recueil, стр. I-2189, точки 29 и 32; Решение от 18 юни 1998 г. по дело Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Recueil, стр. I-3923, точка 23, както и Решение от 15 януари 2013 г. по дело Križan и др., C-416/10, точка 94).
- 26 Всъщност тази директива до голяма степен се отнася за широкомащабни проекти, чието изпълнение много често изисква дълъг период от време. Затова не е целесъобразно процедури, които и без това са сложни на национално равнище, да бъдат утежнявани и забавяни поради наложени с посочената директива специфични изисквания и същата да засяга вече установени положения (Решение по дело Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, посочено по-горе, точка 24, както и Решение по дело Križan и др., посочено по-горе, точка 95).
- 27 Не може да се счете обаче, че новите изисквания, които произтичат от член 10а от същата директива, сами по себе си утежняват и забавят административните процедури по същия начин както самото извършване на оценка на въздействието върху околната среда на проектите. Всъщност, както посочва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, разглежданата по главното производство правна уредба не въвежда изисквания в това отношение, а има за цел да подобри достъпа до правните средства за защита. Освен това, макар разширяването на правото на заинтересованата общественост на жалба срещу действията или бездействията, свързани с тези проекти, да може още повече да изложи последните на риск от съдебни спорове, не може да се счете, че подобно увеличаване на съществуващ риск засяга едно вече съществуващо положение.
- 28 Макар да не може да се изключи, че все пак това разширяване на практика забавя осъществяването на съответните проекти, едно такова неудобство е присъщо на контрола за законосъобразност на решенията, действията или бездействията, които попадат в обхвата на разпоредбите на Директива 85/337, към който контрол в съответствие с целите на Орхуската конвенция законодателят на Европейския съюз е искал да приобщи членовете на заинтересованата общественост, които имат достатъчен интерес, или които твърдят, че е накърнено тяхно право, за да допринесе за опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда и за опазването на човешкото здраве.
- 29 Предвид тези цели посоченото в предходната точка неудобство не може да обоснове лишаването на разпоредбите на член 10а от Директива 2003/35 от полезното им действие по отношение на положенията, заварени към датата, на която тази директива е трябвало да бъде транспонирана, след като те са довели до издаването на разрешение след тази дата.
- 30 При тези обстоятелства, макар на основание на тяхната процесуална автономия и като спазват принципите на равностойност и ефективност, държавите членки да разполагат със свобода на действие при прилагането на член 10а от Директива 85/337 (Решение от 16 февруари 2012 г. по дело Solvay и др., C-182/10, точка 47), те все пак не могат да ограничат прилагането на този член до административните производства по издаване на разрешения, образувани след 25 юни 2005 г.

- 31 От гореизложените съображения следва, че на първия въпрос следва да се отговори, че като предвижда, че трябва да бъде транспонирана най-късно до 25 юни 2005 г., Директива 2003/35, която добавя член 10а към Директива 85/337, трябва да се тълкува в смисъл, че националните разпоредби, приети за целите на транспониране на този член, трябва да се прилагат и към административните производства по издаване на разрешения, които са образувани преди 25 юни 2005 г., но разрешенията по тях са издадени след тази дата.

По втория въпрос

- 32 Предвид отговора на първия въпрос следва да се разгледа вторият въпрос, с който запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 10а от Директива 85/337 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държавите членки да ограничат обхвата на приложение на разпоредбите за транспониране на този член до случаите, когато законосъобразността на дадено решение се оспорва поради липсата на оценка на въздействието върху околната средна, без в този обхват да се включват случаите, когато такава оценка е извършена, но е неправилна.

По допустимостта на втория въпрос

- 33 Ирландия поддържа, че този въпрос е недопустим, тъй като поставя хипотетичен проблем, доколкото запитващата юрисдикция не е уточнила кои са грешките, допуснати при извършване на оценката на въздействието върху околната среда, които се разглеждат в случая.
- 34 Както посочва генералният адвокат в точка 45 от заключението си обаче, съгласно запитващата юрисдикция в случаите, когато е извършена оценка на въздействието върху околната среда, разглежданото национално право не признава никакво право на отмяна на решения като посочените в Директива 85/337, независимо от вида на изтъкнатите процесуални нарушения. Запитващата юрисдикция все пак изтъква, че ако член 10а от директивата бъде тълкуван в смисъл, че процесуални нарушения подлежат на контрол в рамките на прилагане на директивата, тази юрисдикция би следвало да отмени решението на въззивната юрисдикция и да ѝ върне делото за ново разглеждане, тъй като жалбоподателите по главното производство поддържат именно, че подобни нарушения опорочават административното производство.
- 35 Поради това трябва да се констатира, че отговорът на втория въпрос е полезен за разрешаването на спора, с който е сезирана запитващата юрисдикция, и че следователно този въпрос е допустим.

По същество

- 36 Като предвижда, че трябва да е налице възможност срещу решенията, действията или бездействията, посочени във въпросния член, да се подаде жалба пред съд, за да се оспори материалната или процесуалната им законосъобразност, член 10а, първа алинея от Директива 85/337 по никакъв начин не ограничава основанията, които могат да бъдат изтъкнати в подкрепа на подобна жалба (Решение от 12 май 2011 г. по дело Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, Сборник, стр. I-3673, точка 37).
- 37 Следователно националните разпоредби за транспониране на тази разпоредба не могат да ограничат приложимостта си само до случаите, когато основанията за оспорване на законосъобразността е липсата на оценка на въздействието върху околната среда. Изключването на възможността за прилагане на тези разпоредби в случаите, когато е извършена оценка на въздействието върху околната среда, но тя е опорочена от нередности, включително тежки, би лишило разпоредбите на Директива 85/337 относно участието на

обществеността от голяма част от полезното им действие. Подобно изключване следователно би противоречало на целта да се гарантира широк достъп до съдебните органи, предвидена в член 10а от посочената директива.

- 38 При тези обстоятелства на втория въпрос следва да се отговори, че член 10а от Директива 85/337 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държавите членки да ограничат обхвата на приложение на разпоредбите за транспониране на този член до случаите, когато законосъобразността на дадено решение се оспорва поради липсата на оценка на въздействието върху околната среда, без в този обхват да се включват случаите, когато такава оценка е извършена, но тя е неправилна.

По третия въпрос

- 39 Предвид отговора на втория въпрос следва да се разгледа третият въпрос, с който запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 10а от Директива 85/337 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска националната юрисдикция да постави допустимостта на жалбите в зависимост от кумулативни условия, съгласно които, за да се установи накърняването на право по смисъла на този член, жалбоподателят трябва да докаже, че изтъкнатото от него процесуално нарушение е такова, че предвид обстоятелствата по конкретния случай съдържанието на оспорваното решение може би е щяло да бъде различно, ако не бе допуснато такова нарушение, и че това процесуално нарушение е довело до засягане на определено материалноправно положение.

По допустимостта на третия въпрос

- 40 По същата причина като изложената в точка 33 от настоящото решение Ирландия поддържа, че третият въпрос е от хипотетично естество и следователно е недопустим.
- 41 От направените от Bundesverwaltungsgericht уточнения обаче следва, че при връщането на делото на националната въззивна юрисдикция Bundesverwaltungsgericht трябва да даде на тази юрисдикция обвързващи указания за това дали тя следва да се придържа към посочените в третия въпрос условия за допустимост на жалбите. Следователно очакваният от Съда отговор, който ще повлияе върху изхода от спора, с който е сезирана запитващата юрисдикция, е полезен. Поради това третият въпрос е допустим.

По същество

- 42 За да се отговори на въпроса дали кумулативните изисквания за допустимост на жалбите, така както са приложени от националната юрисдикция, са в съответствие и с новите изисквания по член 10а от Директива 85/337, следва да се припомни, че тази разпоредба предвижда две хипотези относно условията за тази допустимост, като тя може да се обуславя от наличието на „достатъчен правен интерес“ или от твърдението на жалбоподателя за „накърняване на право“, в зависимост от това дали националното законодателство предвижда едното или другото от тези условия (вж. в този смисъл Решение по дело Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, посочено по-горе, точка 38).
- 43 По-нататък член 10а, трета алинея, първо изречение от Директива 85/337 пояснява, че държавите членки определят какво представлява накърняване на право в съответствие с целта да се даде „широк достъп до правосъдие“ на заинтересованата общественост (Решение по дело Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, посочено по-горе, точка 39).

- 44 Следователно съвместимостта с правото на Съюза на критериите, на които се позовава запитващата юрисдикция и които позволяват да се определи, съгласно съответното национално право, наличието на накърнено право като условие за допустимостта на жалбите, трябва да се преценява именно с оглед на тази цел.
- 45 Когато при липсата на предвидени от правото на Съюза правила в тази област всяка държава членка трябва да определи в правния си ред процесуалните правила за производствата, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, тези правила, както бе припомнено в точка 30 от настоящото решение, не трябва, съгласно принципа на равностойност, да са по-неблагоприятни от правилата относно сходни съдебни производства по вътрешното право и не трябва, съгласно принципа на ефективност, да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (Решение по дело *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, посочено по-горе, точка 43).
- 46 Следователно, макар държавите членки да трябва да определят, когато това се изисква от правната им система, както е в случая, за нарушението на кои права може да се подаде жалба в областта на околната среда в границите, предвидени в член 10а от Директива 85/337, критериите, които те определят за тази цел, не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на предоставените от директивата права, чиято цел е да се даде широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост, за да се допринесе за опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда и за опазването на човешкото здраве.
- 47 В случая и що се отнася, на първо място, до критерия за наличие на причинно-следствена връзка между твърдяното процесуално нарушение и смисъла на оспорваното окончателно решение (наричан по-нататък „критерий за причинно-следствената връзка“), трябва да се посочи, че като изисква от държавите членки да гарантират, че членовете на заинтересованата общественост ще могат да подадат жалба, за да оспорят материалната или процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, които попадат в обхвата на разпоредбите на Директива 85/337, законодателят на Съюза по никакъв начин не е ограничил, както бе припомнено в точка 36 от настоящото решение, основанията, които могат да бъдат изтъкнати в подкрепа на дадена жалба. Във всички случаи той не е имал намерение да обвързва възможността за изтъкване на процесуално нарушение от условието това нарушение да е оказало влияние върху смисъла на окончателното обжалвано решение.
- 48 Освен това, след като целта на тази директива е именно да се определят процесуални гаранции, които позволяват в частност по-добра информираност и участие на обществеността при оценката на въздействието върху околната среда на обществени и частни проекти, които могат да окажат значително въздействие върху тази среда, контролът за спазване на процесуалните правила в тази област е от особено значение. Следователно в съответствие с целта за предоставяне на широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост тази общественост по принцип трябва да може да се позове на всяко едно процесуално нарушение в подкрепа на жалба за оспорване на законосъобразността на решенията, визирани от посочената директива.
- 49 Не може да се оспорва обаче, че не всяко процесуално нарушение води задължително до последици, които могат да засегнат смисъла на подобно решение, и че следователно в случая то не може да се разглежда като увреждащо правата на лицето, което се позовава на него. При подобна хипотеза не би била накърнена целта на Директива 85/337 да се даде широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост, ако съгласно правото на държава членка трябва да се счете, че правата на жалбоподател, който се позовава на нарушение от подобно естество, не са засегнати, и че следователно, той не може да оспорва това решение.

- 50 В това отношение следва да се припомни, че член 10а от Директива 85/337 оставя на държавите членки значителна свобода на преценка да определят какво представлява накърняване на право (вж. в този смисъл Решение по дело *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, посочено по-горе, точка 55).
- 51 При тези обстоятелства би могло да се приеме, че националното право не признава накърняването на право по смисъла на член 10а, буква б) от посочената директива, когато с оглед на обстоятелствата по конкретния случай е доказано, че съдържанието на оспорваното решение може би не би било различно, ако не бе налице изтъкнатото процесуално нарушение.
- 52 Що се отнася до приложимото в главното производство национално право, все пак се оказва, че за да се установи, че дадено право е накърнено, по принцип жалбоподателят е този, който трябва да докаже, че предвид обстоятелствата по конкретния случай съдържанието на оспорваното решение може би е щяло да бъде различно, ако не бе налице изтъкнатото процесуално нарушение. Това прехвърляне на жалбоподателя на тежестта на доказване, за да бъде приложен критерият за причинно-следствената връзка обаче, може да направи прекомерно трудно упражняването на предоставените му с Директива 85/337 права с оглед по-специално на сложността на разглежданите производства или на техническия характер на оценката на въздействието върху околната среда.
- 53 Следователно новите изисквания по член 10а от директивата означават, че накърняването на правото може да бъде изключено само ако предвид критерия за причинно-следствената връзка съдът или органът, посочени в този член, могат да приемат — без да прехвърлят тежестта на доказване в това отношение върху жалбоподателя, а евентуално с оглед на представените от възложителя или компетентните органи доказателства, и по-общо с оглед на всички представени пред тях доказателства по делото — че съдържанието на оспорваното решение не би било различно, ако не бе налице изтъкнатото от жалбоподателя процесуално нарушение.
- 54 При тази преценка съответният съд или орган трябва да вземе предвид по-специално тежестта на изтъкнатото нарушение и да провери в частност на това основание дали то е лишило заинтересованата общественост от една от гаранциите, установени в съответствие с целите на Директива 85/337, за да може тази общественост да получи достъп до информация и да участва в процеса по вземане на решения.
- 55 На второ място, що се отнася до критерия, изведен от засягането на материално-правното положение на жалбоподателя, трябва да се констатира, че самата запитваща юрисдикция не е направила никакво уточнение относно неговите съставни елементи и че никой от мотивите на акта за преюдициално запитване не позволяват на Съда да определи дали разглеждането на този критерий може да е от полза за разрешаването на спора по главното производство.
- 56 При дадените обстоятелства Съдът не следва да се произнася, при това положение, по въпроса дали правото на Съюза не допуска този критерий.
- 57 Следователно на третия въпрос следва да се отговори, че член 10а, буква б) от Директива 85/337 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална съдебна практика, която не признава накърняването на право по смисъла на този член, когато с оглед на обстоятелствата по конкретния случай е доказано, че съдържанието на оспорваното решение може би не би било различно, ако не бе налице изтъкнатото от жалбоподателя процесуално нарушение. Това обаче е така само при условие че съдът или органът, сезирани с жалбата, по никакъв начин не прехвърлят върху жалбоподателя тежестта на доказване в това отношение, а се произнасят евентуално с оглед на представените от възложителя или компетентните органи доказателства, и по-общо с оглед на всички представени пред тях доказателства по делото, като вземат предвид по-специално тежестта на изтъкнатото нарушение и на това основание проверят по

специално дали то е лишило заинтересованата общественост от една от гаранциите, установени за да може в съответствие с целите на Директива 85/337 тази общественост да получи достъп до информация и да участва в процеса по вземане на решения.

По съдебните разноски

58 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 разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Като предвижда, че трябва да бъде транспонирана най-късно до 25 юни 2005 г., Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета, която добавя член 10а към Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, трябва да се тълкува в смисъл, че националните разпоредби, приети за целите на транспониране на този член, трябва да се прилагат и към административните производства по издаване на разрешения, които са образувани преди 25 юни 2005 г., но разрешенията по тях са издадени след тази дата.
- 2) Член 10а от Директива 85/337, изменена с Директива 2003/35, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държавите членки да ограничат обхвата на приложение на разпоредбите за транспониране на този член до случаите, когато законосъобразността на дадено решение се оспорва поради липсата на оценка на въздействието върху околната среда, без в този обхват да се включват случаите, когато такава оценка е извършена, но тя е неправилна.
- 3) Член 10а, буква б) от Директива 85/337, изменена с Директива 2003/35, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална съдебна практика, която не признава накърняването на право по смисъла на този член, когато с оглед на обстоятелствата по конкретния случай е доказано, че съдържанието на оспорваното решение може би не би било различно, ако не бе налице изтъкнатото от жалбоподателя процесуално нарушение. Това обаче е така само при условие че съдът или органът, сезирани с жалбата, по никакъв начин не прехвърлят върху жалбоподателя тежестта на доказване в това отношение, а се произнасят евентуално с оглед на представените от възложителя или компетентните органи доказателства, и по-общо с оглед на всички представени пред тях доказателства по делото, като вземат предвид по-специално тежестта на изтъкнатото нарушение и на това основание проверят по специално дали то е лишило заинтересованата общественост от една от гаранциите, установени за да може в съответствие с целите на Директива 85/337 тази общественост да получи достъп до информация и да участва в процеса по вземане на решения.

Подписи