Дело C-826/18

Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда

Дата на постъпване в Съда:

28 декември 2018 г.

Запитваща юрисдикция:

Rechtbank Limburg (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

21 декември 2018 г.

Жалбоподатели:

LB

Stichting Varkens in Nood

Stichting Dierenrecht

Stichting Leefbaar Buitengebied

Ответник:

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren

Трета страна:

Sebava B.V.

Предмет на спора по главното производство

Главното производство се отнася до подадена от жалбоподателите жалба срещу акт на ответника, с което на Sebava B.V. (наричано по-нататък „притежателят на разрешението“) е издадено екологично разрешение за изграждане на нов свинарник. Необходимо е да се изясни дали жалбите на физическото лице LB, което няма качеството на заинтересована страна, и на другите жалбоподатели, в качеството им на заинтересовани страни, са

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

допустими, въпреки че не са упражнили правото си на участие в хода на подготвителната процедура.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване съгласно член 267 ДФЕС се отнася до нидерландското законодателство относно обжалването на решения на органите на публичната власт, които са издадени след провеждането на задължителна по закон подготвителна процедура. В това отношение възниква въпросът дали установените в тази правна уредба условия, според които, за да получи достъп до правосъдие, жалбоподателят, на първо място, трябва да притежава качеството на заинтересована страна и, на второ място, трябва да се е възползвал от правото си на участие в хода на подготвителното производство, противоречат на правото на Съюза, по-специално, ако в резултат на това жалбоподателят не може да се позове на нарушение на процедурни изисквания и на право на участие.

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли правото на Съюза, по-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че не допуска напълно да бъде изключено правото на обществеността (public) (на всеки) на достъп до правосъдие, доколкото не става въпрос за заинтересована общественост (public concerned) (заинтересовани страни)?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

2. Трябва ли правото на Съюза, по-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че в случай на твърдяно нарушение на процедурни изисквания и на право на участие по смисъла на член 6 от конвенцията, които се прилагат спрямо обществеността, тази общественост (public) (всеки) трябва да има достъп до правосъдие?

   Има ли значение обстоятелството, че в това отношение заинтересованата общественост (public concerned) (заинтересованата страна) има достъп до правосъдие и освен това може да изложи материално-правни основания пред съд?

3. Трябва ли правото на Съюза, по-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че не допуска достъпът до правосъдие на заинтересованата общественост (public concerned) (заинтересованата страна) да зависи от упражняването на право на участие по смисъла на член 6 от тази конвенция?

При отрицателен отговор на третия въпрос:

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

4. Трябва ли правото на Съюза, по-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба, която изключва достъпа до правосъдие на заинтересованата общественост (public concerned) (заинтересованата страна) по отношение на акт на публичен орган, ако тя може да бъде основателно упрекната, че не е предявила възражения срещу проекторешението (или срещу части от него)?

При отрицателен отговор на четвъртия въпрос:

5. Може ли въз основа на обстоятелствата в конкретен случай националният съд да се произнася неограничено относно това какво следва да се разбира под „който може да бъде основателно упрекнат“ или в този случай националният съд е длъжен да вземе под внимание определени гаранции на правото на Съюза?

6. До каква степен отговорът на трети, четвърти и пети въпрос е различен, когато става въпрос за обществеността (public) (всеки), ако същевременно тя не е заинтересована общественост (public concerned) (заинтересована страна)?

Цитирани разпоредби на международното право

Членове 6 и 9, както и Приложение I, точка 15 към Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда от 25 юни 1998 година (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“)

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Членове 10, 24 и 25, както и приложение I, точка 6.6 към Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (наричана по-нататък „Директива 2010/75“); член 4, параграфи 1 и 2 членове 6 и 11, Приложение I, точка 17, буква в) и приложение II, точка 1, буква в) към Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (наричана по-нататък „Директива 2011/92“)

Цитирани разпоредби на националното право

Член 2.1, параграф 1, букви a), b) и e), член 3.10, член 3.12, параграф 5 и член 3.15 от Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Закон за приемането на общи разпоредби в областта на околната среда, наричан по-нататък „Wabo“);

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

член 7.2, параграф 2, буква b) и член 4 от Wet Milieubeheer (Закон за управление на околната среда, наричан по-нататък „Wm“); членове 1:2, 3:15, 6:3, 6:13 и 8:1 от Algemene wet bestuursrecht (Общ закон за административното право, наричан по-нататък „Awb“); член 2 от Besluit milieueffectrapportage (Наредба относно доклада за оценка на въздействието върху околната среда).

Кратко изложение на фактите и на главното производство

1 На 13 октомври 2013 г. притежателят на разрешението подава заявление за изграждане на нов свинарник за 855 свине, за замяна на млади свине със свине майки в съществуващите свинарници и за изграждането на покрито пространство за свободно движение на свине. Съгласно член 7.2, параграф 2, буква б) и параграф 4 от Wm ответникът обвързва заявлението с извършването на оценка на въздействието върху околната среда, въз основа на която решава, че не следва да се изготвя доклад за оценка на въздействието върху околната среда. Въпросното решение, екземпляр от заявлението и друга прилежащи документи са предоставени за запознаване в периода от 19 август до 29 септември 2016 г. Това обстоятелство е обнародвано в Staatscourant (Държавен вестник) на 18 август 2016 г. В него се съобщава, че решението следва да се разглежда като подготвително решение по смисъла на член 6:3 от Awb и поради това срещу него не могат да бъдат предявявани възражения или жалби, освен ако решението не засяга пряко интереса на заинтересованата страна, независимо от акта, който следва да бъде изготвен.

2 Освен това заявлението е публикувано в Gemeenteblad (Общински вестник) на общината на ответника на 21 октомври 2016 г. Проекторешението на ответника относно издаването на разрешение за изграждане на нов свинарник впоследствие е публикувано в Gemeenteblad на 6 юли 2017 г. На 28 септември 2017 г. ответникът издава исканото разрешение и го обнародва в Staatscourant на 5 октомври 2017 г. Жалбоподателите обжалват акта пред Rechtbank Limburg (Районен съд Лимбург). Подадените отделно жалби на LB, от една страна, и на Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht и Stichting Leefbaar Buitengebied (наричани по-нататък„Stichtingen“), от друга страна, се разглеждат заедно.

Основни доводи на страните в главното производство

3 Ответникът и притежателят на разрешението смятат, че жалбата на LB е недопустима, тъй като физическото лице LB не е предявило възражения срещу проекта на разрешението и тъй като не е заинтересована страна. Според тях жалбата на Stichtingen е недопустима поради същата причина.

4 Жалбоподателите изтъкват, че действително не са предявили възражения, но не могат да бъдат основателно упрекнати, тъй като ответникът не е

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

публикувал проекта на разрешението по надлежния ред. Така в публикуваното е посочена само строителната дейност, но не и тази в областта на околната среда. В публикацията се говори за нов свинарник, а не за разширяването на свиневъдно стопанство, което също навежда на дейност в областта на околната среда. Освен това е неправилно според жалбоподателите твърдението, че само заинтересовани страни могат да предявяват възражения, тъй като съгласно член 3:12 от Wabo възражения може да се предявят от всеки. Според LB екологичното разрешение също не е издадено в съответствие с указаната процедура, тъй като проектът на разрешението е публикуван само в Gemeenteblad, докато екологичното разрешение е обнародвано в Staatscourant. Освен това LB излага множество материално-правни основания срещу екологичното разрешение. В заключение физическото лице LB смята, че в качеството си на ветеринарен лекар, член на управителния съвет на организация за опазване на околната среда и секретар на националната, съответно председател на регионалната структура на организация за хуманно отношение към животните, то следва да бъде считано за заинтересована страна по отношение на обжалвания акт. Stichtingen искат обжалваният акт да бъде отменен, за да могат впоследствие да предявят възражения срещу проекторешението.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

5 Най-напред Rechtbank установява, че тъй като става въпрос за увеличаване на броя на животните с 855 свине, в настоящия случай следва да се приложи Орхуската конвенция съгласно член 6, параграф 1 във връзка с анекс I, точка 15 към нея. По същата причина приложими са също Директива 2010/75 съгласно член 10 във връзка с приложение I, точка 6.6, буква в) към нея и Директива 2011/92 съгласно член 4, параграфи 1 и 2 във връзка с приложение I, точка 17, буква в) и приложение II, точка 1, буква в) към нея. Според Rechtbank при тълкуването на предвидените в тази правна уредба на Съюза изисквания относно участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа на (заинтересованата) общественост до правосъдие определяща е Орхуската конвенция и че в случай на противоречия, тя има предимство пред двете директиви.

6 По отношение на националните разпоредби Rechtbank посочва, че съгласно член 3.10 от Wabo в настоящия случай следва да се приложи раздел 3.4 от Awb. Този раздел се отнася до т.нар. единна публична подготвителна процедура, която накратко се състои в това, че въз основа на заявление за издаване на акт, като това в настоящия случай, компетентният орган издава първо проекторешение, срещу което могат да бъдат предявени възражения, а след това издава акт, който може да бъде обжалван пред административен съд. От член 3.12, параграф 5 от Wabo става ясно, че в настоящия случай „всеки“ може да предяви възражения срещу проекторешението. Според Rechtbank тази процедура представлява процедура за участие по смисъла на член 6 от Орхуската конвенция.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

7 От член 8:1 от Awb става ясно, че само заинтересовани страни могат да обжалват актове пред административен съд. Съгласно член 1:2 от Awb заинтересовани страни са онези, чиито интерес е пряко засегнат от даден акт. В съответствие с член 1:2 от Awb административният съд се произнася служебно дали дадено лице е заинтересована страна. Ако лицето не притежава качеството на заинтересована страна, административният съд отхвърля жалбата като недопустима.

8 Rechtbank установява, че физическото лице LB подава жалбата си от свое име, тъй като е обявила качеството си на член на управителния съвет, секретар и председател на различни организации дълго време след изтичането на срока за обжалване. Освен това то живее далече от свинарника, който трябва да бъде изграден, следователно за него няма нито пространствени, нито екологични последици от въпросния свинарник. Поради това съгласно релевантната национална съдебна практика относно квалифицирането като заинтересована страна това лице не може да бъде разглеждано като такова. Ето защо съгласно установената национална съдебна практика обстоятелството, че очевидно LB се чувства силно засегнато от обжалвания акт, не е от решаващо значение в това отношение. Следователно жалбата на LB следва да бъде отхвърлена като недопустима, поради което Rechtbank е възпрепятстван да разглежда процесуалните и материално-правните ѝ основания.

9 Rechtbank поставя въпроса дали този извод е в съответствие с посочената в точка 5 правна уредба и по-специално с Орхуската конвенция. Член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция гласи, че трябва да се осигури достъп до правосъдие на членовете на „заинтересованата общественост“. Поставя се въпросът дали в светлината на този член обстоятелството, че LB не е заинтересована страна, означава, че то във всеки случай е лишено от достъп до правосъдие. Въпросното физическо лице е част именно от „обществеността“, тъй като всеки може да предяви възражения срещу проекторешението. Rechtbank поставя въпроса дали жалбоподателят, в качеството си на член на обществеността, следва да има възможност да сезира съда с разглеждането на евентуално нарушение на процедурни изисквания и на право на участие на обществеността по смисъла на член 6 от Орхуската конвенция. Според Rechtbank Съдът все още не се е произнасял изрично по този въпрос.

10 От определение на Съда от 5 май 2009 г., WWF-UK (C-355/08 P), по-специално от т. 43 и 44 на това определение, става ясно, че е възможно да се получи достъп до правосъдие за разглеждането на предполагаеми нарушения на процесуални права, без това да води до допустимост на материално-правни възражения. Освен това от предходната съдебна практика следва, че е много важно отделни лица да могат да се позовават на право на участие (вж. т. 56 от решение от 24 октомври 1996 г., C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404). За Rechtbank не изглежда невъзможно, че достъпът до правосъдие трябва да отговаря изцяло на преследваната в това отношение

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

цел на Орхуската конвенция, която се състои в осигуряването на право на участие на обществеността, а не само на заинтересованата общественост. В това отношение Rechtbank се позовава на два доклада на Aarhus Compliance Committee, а именно Communication ACCC/2006/16 (Литва) и Communication ACCC/C/2009/37 (Беларус), и на „Implementation Guide“ към конвенцията, в които е подчертано значението на осигуряването на право на участие на обществеността. С оглед на горните съображения в производството на LB Rechtbank отправя първите два преюдициални въпроса.

11 Съгласно член 1:2, параграф 1 от Awb Stichtingen са заинтересовани страни, тъй като съгласно уставите им тяхна цел е хуманното отношение към животните и закрилата им и тъй като е посочено достатъчно ясно, че действително извършват дейности в рамките на тази цел. Те обаче не са предявили възражения срещу проекторешението, а съгласно член 6:13 от Awb заинтересованата страна, което може да бъде основателно упрекнато, че не е предявило възражения по време на подготвителната процедура, не може да подаде жалба пред административен съд. Според националната съдебна практика частта от изречението „което може да бъде основателно упрекнато“ се тълкува в смисъл, че ако са спазени законовите изисквания относно възможността за запознаване и обнародване, така че всеки да може да реагира на проекторешенията, липсата на такава реакция не може да бъде санирана. Rechtbank поставя въпроса дали връзката между участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие — поради която правната защита няма самостоятелна роля, респ. функция — е съвместима с посочената в точка 5 правна уредба и по-специално с Орхуската конвенция.

12 Според Rechtbank, що се отнася до член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, досега Съдът още не се е произнасял (изрично) относно точното отношение между участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по дела, в които възможностите за участие не са били използвани или не могат да бъдат използвани. От решение на Съда от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, ECLI.EU:C:2017:987, т. 88) изглежда следва, че националното право може да наложи задължението правото да може да бъде ефективно упражнявано още от етапа на административното производство и че това не нарушава категорично правото на Съюза. Според Rechtbank обаче това решение се отнася до процедура, която е различна от настоящата процедура за участие, като с оглед и на изложеното в точка 61 от това решение Rechtbank поставя въпроса дали същото важи и за участия в светлината на член 6 от Орхуската конвенция. В своето решение от 15 октомври 2009 г., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631, т. 38, 39 и 48) по отношение на участието Съдът посочва, че във връзка с оценката на въздействието върху околната среда при определени публични и частни проекти участието не влияе върху условията за обжалване. За Rechtbank обаче не е напълно ясно дали в

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

решението става въпрос за същата процедура за участие като тази в настоящия случай или по-скоро за вид процедура по повторно приемане.

13 Освен това от член 6:13 от Awb следва също, че ако са подадени възражения единствено срещу определени части от проекторешението, а основанията са частично насочени срещу други части на решението, жалбата е допустима пред административен съд само по отношение на обхвата на предявените възражения. Rechtbank поставя въпроса дали това е съвместимо с т. 80 от решение на Съда от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683), съгласно което „[съдебният] контрол [трябва] да обхваща материалната или процесуалната законосъобразност на обжалваното решение в неговата цялост“.

14 На този етап обаче следва да се отбележи, че цитираните решения на Съда се отнасят до заинтересованата общественост. Относно жалбоподателя LB е важно да се знае до каква степен тези съдебни решения се прилагат и за жалби, подадени пред съд от обществеността, ако тя не е заинтересована общественост.

15 Тъй като в цитираната практика на Съда Rechtbank намира достатъчно основания да изпитва съмнения относно съвместимостта на член 6:13 от Awb с правото на Съюза и по-специално с Орхуската конвенция, той отправя преюдициални въпроси 3—6.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ