



Тематичен фиш

Оценка на въздействието върху околната среда

Предговор

Тъй като смята, че най-добрата политика за околната среда е от самото начало да се избягват замърсяването и създаването на вредни въздействия, вместо след това да се води борба с последиците им, законодателят на Съюза изготвя система за превантивна защита на околната среда, чийто крайъгълен камък е задължението на държавите членки да извършват екологични оценки, преди да вземат определени решения, които биха могли да окажат отрицателно въздействие върху околната среда.

На първо място, Съветът приема Директива 85/337 относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда¹, която е отменена, кодифицирана и заменена с Директива 2011/92 относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда². Съгласно тези директиви посочените в приложения I и II към тях проекти, които биха могли да имат значително въздействие върху околната среда, трябва да се подлагат на оценка на въздействието им върху околната среда, преди да бъдат разрешени. В това отношение в приложение I са изброени проектите, които по самия си характер включват риск от значително въздействие върху околната среда и по принцип трябва задължително да се подлагат на екологична оценка. Приложение II пък посочва проектите, при които би могло да има риск от значително въздействие върху околната среда — те се подлагат на оценка само когато въз основа на изискванията на тези директиви държавите членки решат, че характеристиките на съответния проект налагат това.

На второ място, Европейският парламент и Съветът приемат Директива 2001/42 относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда³, която предвижда, че изброените в нея планове и програми трябва да се подлагат на оценка на въздействието върху околната среда, ако има риск от съществени последици за околната среда. Тъй като под действието на Директива 2001/42 попадат и онези планове и програми, които установяват приложимите за определени сектори правила за разрешаването на проекти от обхвата на Директиви 85/337 и 2011/92, всъщност Директива 2001/42 въвежда механизъм за

¹ 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, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174).

² Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1).

³ Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

екологични оценки, който предхожда оценките по Директиви 85/337 и 2011/92 в съответните области.

В методологично отношение, подобно на подхода в Директиви 85/337 и 2011/92, Директива 2001/42 провежда разграничение между плановете и програмите, които по принцип винаги се подлагат на екологична оценка, и онези, които се подлагат на оценка само когато държавите членки установят, че е вероятно да имат съществени последици за околната среда.

По трите посочени директиви има изобилна съдебна практика, а този фиш представя основните ѝ насоки на развитие.

Съдържание

ПРЕДГОВОР	3
I. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПУБЛИЧНИ И ЧАСТНИ ПРОЕКТИ ПО ДИРЕКТИВИ 85/337 И 2011/92	7
1. Приложно поле на Директиви 85/337 и 2011/92.....	7
а) Понятие за проект	7
б) Проекти, изключени от приложното поле на Директиви 85/337 и 2011/92.....	9
2. Задължение за извършване на оценка на въздействието при наличие на рискове от значително въздействие върху околната среда	11
а) Проекти, при които има риск от значително въздействие върху околната среда (приложение I)	11
б) Проекти, при които би могло да има риск от значително въздействие върху околната среда (приложение II).....	12
i) Установяване на необходимостта от оценка на екологичното въздействие	12
ii) Мотивиране на решението да не се извършва оценка за даден проект.....	14
в) Изключения от задължението за извършване на оценка на въздействието.....	15
3. Обхват на оценката на въздействието.....	16
4. Многоетапни разрешителни процедури	20
а) Момент, към който трябва да се извърши оценката на въздействието	20
б) Определяне на процесуалните правила, по които се извършва оценката на въздействието	21
5. Участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие.....	23
а) Участие на обществеността в процеса на вземане на решения	23
i) Правила за информиране на обществеността.....	23
ii) Участие на обществеността при многоетапен процес на вземане на решения.....	25

б) Достъп до правосъдие.....	26
i) Задължения на държавите членки.....	26
ii) Допустимост на жалбите от частноправни субекти	28
iii) Допустимост на жалбите от природозащитни сдружения	30
iv) Изискване производствата да не са възпрепятстващо скъпи.....	34
a) Обхват	34
б) Критерии за преценка.....	36
6. Директен ефект и съответстващо тълкуване	37
a) Вертикален директен ефект на директивите и отрицателни последици за правата на третите лица	37
б) Съответстващо тълкуване на националното право.....	39
II. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПЛАНОВЕ И ПРОГРАМИ ПО ДИРЕКТИВА 2001/42.....	41
1. Приложно поле на Директива 2001/42	41
a) Планове и програми от обхвата на Директива 2001/42.....	41
б) Отмяна на планове и програми.....	45
2. Задължение за извършване на оценка на въздействието при наличие на съществени рискове за околната среда.....	46
a) Планове и програми, при които има риск от съществени последици за околната среда	46
i) Планове и програми по член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42	46
ii) Планове и програми по член 3, параграф 2, буква б) от Директива 2001/42	48
б) Планове и програми, при които би могло да има риск от съществени последици за околната среда.....	49
i) Планове и програми по член 3, параграф 3 от Директива 2001/42	49
ii) Планове и програми по член 3, параграф 4 от Директива 2001/42	53
3. Консултации	54
III. ВРЕМЕННО ЗАПАЗВАНЕ НА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ НАЦИОНАЛНИ АКТОВЕ, ПРИЕТИ В НАРУШЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЕТО ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО.....	56
1. Национални актове, приети в нарушение на Директива 2011/92.....	56
2. Национални актове, приети в нарушение на Директива 2001/42.....	57
IV. КУМУЛАТИВНО ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВИТЕ, КОИТО ИЗИСКВАТ ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО	61

I. Оценка на въздействието на публични и частни проекти по Директиви 85/337 и 2011/92

1. Приложно поле на Директиви 85/337 и 2011/92

а) Понятие за проект

Решение от 29 юли 2019 г. (голям състав), Inter-Environnement Wallonie u Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))⁴

„Преюдициално запитване — Околна среда — Конвенция от Еспо — Конвенция от Орхус — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Директива 92/43/ЕИО — Член 6, параграф 3 — Понятие „проект“ — Оценка на въздействието върху съответната територия — Член 6, параграф 4 — Понятие „императивни причини от приоритетен обществен интерес“ — Опазване на дивите птици — Директива 2009/147/ЕО — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Директива 2011/92/ЕС — Член 1, параграф 2, буква а) — Понятие „проект“ — Член 2, параграф 1 — Член 4, параграф 1 — Оценка на въздействието върху околната среда — Член 2, параграф 4 — Освобождаване от оценка — Постепенно изоставяне на ядрената енергия — Национално законодателство, което предвижда, от една страна, възобновяването за период от близо десет години на промишленото производство на електроенергия от спряна ядрена централа, което води до отлагането с десет години на първоначално определената от националния законодател дата за извеждането от експлоатация на тази централа и преустановяването на дейността ѝ, и от друга страна, отлагането пак с десет години на първоначално предвидения от същия законодател срок за извеждането от експлоатация и спирането на промишленото производство на електроенергия от действаща централа — Липса на оценка на въздействието върху околната среда“

В решение Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, постановено на 29 юли 2019 г., големият състав на Съда се произнася по тълкуването на понятието „проект“ по смисъла на Директива 2011/92 и на Директива 92/43 за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна⁵.

Решението е постановено във връзка със спор между две сдружения, Inter-Environnement Wallonie ASBL и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, с предмет на

⁴ Това решение е представено и в раздел I.2, буква а), „Проекти, при които има риск от значително въздействие върху околната среда (приложение I)“, в раздел I.2, буква в), „Изключения от задължението за извършване на оценка на въздействието“, и в раздел III.1, „Национални актове, приети в нарушение на Директива 2011/92“.

⁵ Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109), изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

дейност опазване на околната и жизнената среда, от една страна, и Conseil des ministres (Министерски съвет, Белгия), от друга, относно закона, с който Кралство Белгия, първо, предвижда възобновяването за период от близо десет години на промишленото производство на електроенергия от спряна ядрена централа, и второ, отлага с десет години първоначално предвидения краен срок за извеждането от експлоатация и спирането на промишленото производство на електроенергия от действаща ядрена централа. Тези сдружения упрекуват белгийските власти главно за това, че са приели посочения закон, без да са спазени предвидените с въпросните директиви изисквания за предварителна оценка.

В този контекст Съдът постановява, че спорните мерки относно удължаването на промишленото производство на електроенергия от ядрена централа представляват „проект“ по смисъла на Директиви 2011/92 и 92/43, тъй като неизбежно включват мащабни дейности, които променят физическото състояние на съответните обекти. Преди приемането на тези мерки посоченият проект по принцип трябва да бъде подложен на оценка на въздействието върху околната среда и върху съответните защитени територии. Фактът, че прилагането на въпросните мерки налага последващи актове, като издаването за едната от съответните централи на ново индивидуално разрешение за производство на електроенергия за промишлени цели, не е определящ в тази насока. Дейностите, неразривно свързани с посочените мерки, също трябва да бъдат подложени на такава оценка, преди да бъдат приети същите мерки, ако на този етап тяхното естество и евентуалното им въздействие върху околната среда и върху защитените територии могат да бъдат индивидуализирани в достатъчна степен.

Решение от 24 октомври 1996 г. (пленум), Kraaijeveld и др. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))⁶

„Околна среда — Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти“

В решение Kraaijeveld пленумът на Съда приема, че волята на законодателя на Съюза е да установи широко разбиране за приложното поле на Директива 85/337.

Nederlandse Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) е разглеждал жалба против решение за одобряване на устройствен план за „частично преразглеждане на устройствените планове във връзка с укрепването на дигите“. Този устройствен план е трябвало да позволи да се извършат укрепителни работи по дигите на река Мерведе на територията на една нидерландска община. Не е извършена никаква оценка на въздействието на тези работи върху околната среда.

⁶ Това решение е представено и в раздел I.2, буква б), подточка i), „Установяване на необходимостта от оценка на екологичното въздействие“.

В този контекст запитващата юрисдикция решава да отправи преюдициалния въпрос дали строителните работи по диги край водните пътища попадат в обхвата на понятието „канализационни съоръжения и аварийни съоръжения срещу наводнения“ по точка 10, буква д) от приложение II към Директива 85/337.

Съгласно член 4, параграф 2 от посочената директива проектите от категориите, изброени в приложение II, се подлагат на оценка, когато държавите членки решат, че характеристиките им го изискват.

В това отношение Съдът отбелязва, че анализът на текста на приложение II към Директива 85/337 на различните езици не дава ясен отговор на отправения въпрос, но все пак от текста на Директивата може да се заключи, че тя има голям обхват и много широка цел. Оттук следва, че макар не на всички езици текстът да позволява подобно уточнение, точка 10, буква д) от приложение II към Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща строителните работи по диги, още повече че подобни работи могат да имат значително въздействие върху околната среда по смисъла на Директивата.

Също така Директивата не споменава изрично измененията на проекти от обхвата на приложение II, но това обстоятелство само по себе си не позволява да се заключи, че тези изменения не попадат в приложното поле на Директива 85/337. Всъщност много широката цел на Директивата би била засегната, ако се приеме, че квалификацията „изменение на проект“ позволява някои строителни работи да останат извън обхвата на задължението за извършване на оценка на въздействието, въпреки че поради своя характер, мащаби или местоположение те биха могли да имат значително въздействие върху околната среда.

Ето защо изразът „канализационни съоръжения и аварийни съоръжения срещу наводнения“ в точка 10, буква д) от приложение II към Директива 85/337 трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща не само строителството на нови диги, но и изменението на съществуваща дига чрез преместването, укрепването или разширяването ѝ, замяната на дига с построяване на нова дига на същото място, по-здрава или по-голяма от старата, а също и комбинациите между тези хипотези.

б) Проекти, изключени от приложното поле на Директиви 85/337 и 2011/92

Решение от 16 септември 1999 г., WWF и др. (С-435/97, [EU:C:1999:418](#))

„Околна среда — Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти“

В отговор на преюдициално запитване от Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Административен съд, автономно отделение за провинция

Болцано, Италия) Съдът уточнява обхвата на изключението по член 1, параграф 4 от Директива 85/337, съгласно което проектите, които обслужват целите на националната сигурност, не попадат в обхвата на Директивата.

В главното производство запитващата юрисдикция е разглеждала жалба против административното разрешение за проект за преустройство на летище Болцано-Санкт Якоб. Целта на проекта е била това летище, което от 1925/1926 г. е използвано за военни цели, за авиационен спорт, а за известно време в ограничена степен и за граждански цели, да се преустрои в летище, което да е годно за търговска употреба, така че да се извършват редовни, както и чартърни и товарни полети.

В подкрепа на исканията си за отмяна на разрешението жалбоподателите в главното производство поддържат, че проектът за преустройство би могъл да има значително въздействие върху околната среда и съответно е трябвало да премине оценка на въздействието върху околната среда по смисъла на Директива 85/337.

Във връзка с това запитващата юрисдикция поставя в частност преюдициалния въпрос дали член 1, параграф 4 от Директива 85/337 трябва да се тълкува в смисъл, че летище, което може да служи едновременно за граждански и за военни цели, но главната му употреба е търговска, попада в приложното поле на Директивата.

В това отношение Съдът отбелязва, че член 1, параграф 4 от Директива 85/337 въвежда изключение от общото правило за извършване на предварителна оценка на въздействието върху околната среда, ако съответният проект обслужва целите на националната сигурност. Доколкото въвежда изключение от общото правило, разпоредбата трябва да се тълкува стеснително. Ето защо задължението за извършване на оценка може да бъде изключено само за проектите, които обслужват главно целите на националната сигурност.

Затова Съдът заключава, че проекти като обсъждания в главното производство, чиято главна цел е преустройството на летище, за да е годно за търговска употреба, попадат в приложното поле на Директивата, включително ако летището може да се използва и за военни цели.

2. Задължение за извършване на оценка на въздействието при наличие на рискове от значително въздействие върху околната среда

а) Проекти, при които има риск от значително въздействие върху околната среда (приложение I)

Решение от 29 юли 2019 г. (голям състав), Inter-Environnement Wallonie u Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Конвенция от Еспо — Конвенция от Орхус — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Директива 92/43/ЕИО — Член 6, параграф 3 — Понятие „проект“ — Оценка на въздействието върху съответната територия — Член 6, параграф 4 — Понятие „императивни причини от приоритетен обществен интерес“ — Опазване на дивите птици — Директива 2009/147/ЕО — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Директива 2011/92/ЕС — Член 1, параграф 2, буква а) — Понятие „проект“ — Член 2, параграф 1 — Член 4, параграф 1 — Оценка на въздействието върху околната среда — Член 2, параграф 4 — Освобождаване от оценка — Постепенно изоставяне на ядрената енергия — Национално законодателство, което предвижда, от една страна, възобновяването за период от близо десет години на промишленото производство на електроенергия от спряна ядрена централа, което води до отлагането с десет години на първоначално определената от националния законодател дата за извеждането от експлоатация на тази централа и преустановяването на дейността ѝ, и от друга страна, до отлагането пак с десет години на първоначално предвидения от същия законодател срок за извеждането от експлоатация и спирането на промишленото производство на електроенергия от действаща централа — Липса на оценка на въздействието върху околната среда“

В това решение, чийто фактически контекст е описан по-горе⁷, Съдът припомня, че преди да бъдат одобрени, проектите по смисъла на член 2, параграф 1, буква а) от Директива 2011/92 трябва да бъдат подложени на оценка на въздействието им върху околната среда по силата на член 2, параграф 1 от тази директива, когато в частност поради своя характер, мащаби или местоположение биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда.

Член 2, параграф 1 от Директива 2011/92 обаче не изисква предвидената в тази директива процедура за оценка да се прилага по отношение на всеки проект, който може да окаже значително въздействие върху околната среда, а изисква

⁷ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел I.1, буква а), „Понятие за проект“. Това решение е посочено и в раздел I.2, буква в), „Исключения от задължението за извършване на оценка на въздействието“, както и в раздел III.1, „Национални актове, приети в нарушение на Директива 2011/92“.

прилагането ѝ само към проектите, упоменати в член 4 от същата директива, който препраща към проектите, изброени в приложения I и II към нея.

В това отношение съвместният прочит на член 2, параграф 1 и член 4, параграф 1 от Директива 2011/92 показва, че по своя характер проектите, които попадат в приложение I, включват риск от значително въздействие върху околната среда и задължително трябва да се подлагат на оценка за въздействието им върху околната среда.

б) Проекти, при които би могло да има риск от значително въздействие върху околната среда (приложение II)

і) Установяване на необходимостта от оценка на екологичното въздействие

Решение от 24 октомври 1996 г. (пленум), Kraaijeveld и др. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))

„Околна среда — Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти“

В това решение, чийто фактически контекст е описан по-горе⁸, Съдът е трябвало да се произнесе и по тълкуването на член 4, параграф 2 от Директива 85/337. Съгласно тази разпоредба проектите от категориите, изброени в приложение II към Директивата, се подлагат на оценка, когато държавите членки решат, че характеристиките им го изискват.

По този въпрос Съдът уточнява, че наистина член 4, параграф 2, втора алинея от Директива 85/337 овластява държавите членки да посочат някои видове проекти за подлежащи на оценка и да установят критерии и/или прагове, по които да се определя кои проекти трябва да подлежат на оценка, но тази свобода на преценка е ограничена от задължението по член 2, параграф 1 от Директивата за проучване на въздействието на проектите, които биха могли да имат значително въздействие върху околната среда, в частност поради своя характер, мащаби или местоположение.

В този смисъл, ако определи критериите и/или праговете, при които проектите трябва да подлежат на оценка, на такова равнище, че на практика всички проекти от дадена категория от приложение II да са предварително изключени от задължението за проучване на въздействието им, държавата членка би превишила свободата на преценка, с която разполага по силата на член 2, параграф 1 и член 4, параграф 2 от Директивата, освен ако въз основа на обща

⁸ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.1, буква а), „Понятие за проект“.

преценка не е възможно да се приеме, че наистина никой от изключените проекти не би могъл да окаже значително въздействие върху околната среда.

Решение от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen (C-244/12, [EU:C:2013:203](#))

„Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Директива 85/337/ЕИО — Член 2, параграф 1 и член 4, параграф 2 — Проекти, попадащи в обхвата на приложение II — Работи по удължаване на инфраструктурата на летище — Разглеждане чрез прагове или критерии — Член 4, параграф 3 — Критерии за подбор — Точка 2, буква ж) от приложение III — Гъстонаселени райони“

Изводите от решение Kraaijeveld и др.⁹ за тълкуването на член 4, параграф 2 от Директива 85/337 са потвърдени и доразвити в решение Salzburger Flughafen, в което се разглежда въпросът дали проект като обсъждания по това дело — за разширяването на инфраструктурата на летище Залцбург (Австрия), трябва да се подлага на оценка на въздействието върху околната среда по смисъла на Директива 85/337¹⁰.

В това отношение австрийското законодателство, което транспонира Директива 85/337, е предвиждало, че извън някои промени, свързани с пистите за излитане и кацане, на екологична оценка трябва да се подлагат единствено летищните промени, които могат да увеличат броя на въздушните полети с поне 20 000 годишно.

Сезиран с жалба от оператора на летище Залцбург срещу решението на компетентния административен орган да изиска оценка на въздействието върху околната среда за представения от оператора проект за разширяване на инфраструктурата на летището, Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) решава да отправи запитване до Съда дали Директива 85/337 допуска упоменатото по-горе австрийско законодателство за транспонирането ѝ.

Съдът отговаря утвърдително, като припомня, че член 4, параграф 2, буква б) от Директива 85/337 предоставя на държавите членки свобода на преценка да установяват праговете или критериите, за да се определи дали проекти като обсъждания, принадлежащи към категориите, изброени в приложение II към Директивата, трябва да се подлагат на оценка на въздействието върху околната среда, но Австрия е превишила границите на тази свобода на преценка, тъй като определеният праг от най-малко 20 000 въздушни полети годишно практически осуетява възможността да се прави оценка на въздействието върху околната среда за промени в инфраструктурата на летища с малка или средна големина, въпреки

⁹ Решение от 24 октомври 1996 г., Kraaijeveld и др. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#)).

¹⁰ Изменена с Директива 97/11/ЕО на Съвета от 3 март 1997 г. (ОВ L 73, 1997 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 254).

че изобщо не е изключено подобни работи да имат значително въздействие върху околната среда.

Освен това чрез определянето на подобен праг, за да се прецени необходимо ли е да се извърши оценка на околната среда на проекти като разглежданите в главното производство, транспониращото Директивата австрийско законодателство, противно на задължението, наложено на държавите членки от член 4, параграф 3 от Директива 85/337, взема предвид единствено количествения аспект на последиците от даден проект, без да съобрази други критерии за подбор от приложение III към тази директива, по-специално посочения в точка 2, буква ж) от приложението, а именно засегнатия от проекта гъстонаселен район.

ii) Мотивиране на решението да не се извършва оценка за даден проект

Решение от 30 април 2009 г., Mellor (C-75/08, [EU:C:2009:279](#))

„Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието на проекти върху околната среда — Задължение за публично оповестяване на мотивите на решение даден проект да не бъде предмет на оценка“

Сезиран с преюдициално запитване от Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Апелативен съд (Англия и Уелс) (гражданско отделение), Обединеното кралство), Съдът уточнява как трябва да се мотивира решението на компетентния административен орган да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда за даден проект от приложение II към Директива 85/337.

През октомври 2006 г. Partnerships in Care подава заявление за разрешително за строеж на болнично звено със средна степен на сигурност върху терен, разположен в селски район в зоната Нидърдейл, която е природна забележителност („Nidderdale Area of Outstanding Natural Beauty“).

С писмо от 4 декември 2006 г. Secretary of State for Communities and Local Government (държавен секретар за общностите и местното самоуправление, наричан по-нататък „държавният секретар“) обнародва решение, което гласи, че не е необходима оценка на въздействието върху околната среда. Той се мотивира с това, че въпросният проект е „от типа по приложение II“ и не би могъл да има значително въздействие върху околната среда поради фактори като характера, мащабите или местоположението си. По-подробни мотиви не са изложени.

Г-н Mellor обжалва това решение на държавния секретар, но жалбата му е отхвърлена от High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение, Обединеното кралство). Сезирана с въззивна жалба, запитващата юрисдикция решава да отправи преюдициални въпроси, за да установи дали и евентуално как трябва да се

мотивиращо решението да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда съгласно Директива 85/337¹¹.

В това отношение Съдът постановява, че член 4 от Директива 85/337 трябва да се тълкува в смисъл, че не изисква самото решение, с което се приема, че не е необходимо проект, спадащ към приложение II към посочената директива, да бъде предмет на оценка на въздействието върху околната среда, да съдържа съображенията, поради които компетентният орган е решил, че не е необходима такава оценка. При искане от заинтересовано лице обаче компетентният административен орган е длъжен да му представи мотивите за приемането на решението или в отговор на направено искане да му предостави релевантните сведения и документи. Посоченото последващо представяне може да бъде както под формата на изрично посочване на мотивите, така и на предоставяне в отговор на направеното искане на релевантни сведения и документи.

Съдът също така уточнява, че когато мотивите за вземането му са изложени в самото решение на държавата членка да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда съгласно членове 5—10 от Директива 85/337 за даден проект, попадащ в обхвата на приложение II към Директивата, то това решение е достатъчно мотивирано, когато съдържащите се в него мотиви, заедно с обстоятелствата, с които заинтересованите лица вече са били запознати, допълнени евентуално и с други необходими сведения, които националната администрация е длъжна да им предостави при поискване, могат да им позволят да преценят дали е уместно да обжалват това решение.

в) Изключения от задължението за извършване на оценка на въздействието

Решение от 29 юли 2019 г. (голям състав), Inter-Environnement Wallonie u Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Конвенция от Еспо — Конвенция от Орхус — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Директива 92/43/ЕИО — Член 6, параграф 3 — Понятие „проект“ — Оценка на въздействието върху съответната територия — Член 6, параграф 4 — Понятие „императивни причини от приоритетен обществен интерес“ — Опазване на дивите птици — Директива 2009/147/ЕО — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Директива 2011/92/ЕС — Член 1, параграф 2,

¹¹ Изменена с 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, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

буква а) — Понятие „проект“ — Член 2, параграф 1 — Член 4, параграф 1 — Оценка на въздействието върху околната среда — Член 2, параграф 4 — Освобождаване от оценка — Постепенно изоставяне на ядрената енергия — Национално законодателство, което предвижда, от една страна, възобновяването за период от близо десет години на промишленото производство на електроенергия от спряна ядрена централа, което води до отлагането с десет години на първоначално определената от националния законодател дата за извеждането от експлоатация на тази централа и преустановяването на дейността ѝ, и от друга страна, до отлагането пак с десет години на първоначално предвидения от същия законодател срок за извеждането от експлоатация и спирането на промишленото производство на електроенергия от действаща централа — Липса на оценка на въздействието върху околната среда“

В това решение, чийто фактически контекст е описан по-горе¹², Съдът тълкува и член 2, параграф 4 от Директива 2011/92, който овластява държавите членки в изключителни случаи да освободят изцяло или частично даден проект от прилагането на разпоредбите, предвидени в тази директива.

В това отношение Съдът уточнява, че когато става дума за проект за продължаване на промишленото производство на електроенергия в ядрена електроцентрала, държавата членка може да освободи такъв проект от оценка на въздействието върху околната среда, за да гарантира сигурността на снабдяването си с електроенергия, само ако по-специално докаже, че рискът за сигурността на снабдяването е в разумна степен вероятен, а разглежданият проект е толкова спешен, че може да оправдае липсата на такава оценка. Тази възможност за освобождаване обаче не засяга задължението за оценка на въздействието върху околната среда, свързано с проекти като разглеждания в главното производство, които имат трансгранично въздействие.

3. Обхват на оценката на въздействието

Решение от 14 март 2013 г., Leth (C-420/11, [EU:C:2013:166](#))

„Околна среда — Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Разрешение за осъществяване на такъв проект без съответна оценка — Цели на тази оценка — Условия, при изпълнението на които възниква право на обезщетение — Включване или не на защитата на частноправните субекти срещу имуществени вреди“

¹² За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел I.1, буква а), „Понятие за проект“. Това решение е представено и в раздел I.2, буква а), „Проекти, при които има риск от значително въздействие върху околната среда (приложение I)“, и в раздел III.1, „Национални актове, приети в нарушение на Директива 2011/92“.

В отговор на преюдициален въпрос от Oberster Gerichtshof (Върховен съд, Австрия) Съдът уточнява обхвата на оценката на въздействието по Директива 85/337¹³, когато съответният проект води и до аномални смущения за ползването на съседните имоти.

Ищцата в главното производство, г-жа Leth, притежава къща в границите на периметъра за сигурност на летище Виена-Швехат в Австрия. По време на действието на различните редакции на Директива 85/337 това летище е променяно чрез различни строителни мерки, без при това да е изследвано тяхното въздействие върху околната среда, както това се изисква от Директивата.

Г-жа Leth предявява пред австрийските съдилища искане за осъждането на австрийската държава и Land Niederösterreich (провинция Долна Австрия) да ѝ заплатят обезщетение за вреди поради обезценяването на стойността на имота ѝ вследствие на шума от самолетите, като се основава на обстоятелството, че съгласно Директива 85/337 е трябвало да бъде изследвано въздействието на строителните проекти върху околната среда.

Сезиран със спора, Oberster Gerichtshof (Върховен съд) си задава по-конкретно въпроса дали член 3 от Директива 85/337 трябва да се тълкува в смисъл, че предвидената в него оценка на въздействието върху околната среда включва оценка на въздействието на разглеждания проект върху стойността на материалните придобивки.

В това отношение Съдът констатира, че съгласно член 3 от Директива 85/337 следва да се разгледа прякото и непрякото въздействие на проектите по-специално върху хората и материалните придобивки, а съгласно четвърто тире от същия член — и взаимодействието между тези два фактора. Поради това трябва да се оцени в частност въздействието на проекта върху използването на материалните придобивки от човека.

Ето защо при оценка на проекти като разглежданите в главното производство, които могат да доведат до увеличаване на шума от самолети, следва да се разгледа въздействието на последния върху използването на сградите от хората. При все това от текста на споменатия член 3 не може да се заключи, че оценката на въздействието върху околната среда би могла да обхване и имуществената стойност на материалните придобивки, нито пък това би било в съответствие с целта на Директива 85/337.

Затова Съдът приема, че предвидената в член 3 от посочената директива оценка на въздействието върху околната среда трябва да определя, описва и оценява

¹³ Изменена с Директива 97/11/ЕО на Съвета от 3 март 1997 г. (ОВ L 73, 1997 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 254 и поправка в ОВ L 18, 2012 г., стр. 7) и с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

прякото и непрякото въздействие на шума върху хората при използване на недвижим имот, засегнат от проект като разглеждания в главното производство. Тази оценка обаче не обхваща въздействието на подобен проект върху стойността на материалните придобивки.

Решение от 24 февруари 2022 г., *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))¹⁴

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Директива 92/43/ЕИО — Запазване на естествените местообитания — Съотношение между процедурата за оценка и процедурата по издаване на разрешение, предвидена в член 2 от Директива 2011/92/ЕС, и национална процедура за дерогация от предвидените в Директива 92/43/ЕИО мерки за защита на видовете — Понятието „разрешение за осъществяване“ — Сложен процес на вземане на решения — Задължение за оценка — Материален обхват — Процесуален етап, на който трябва да се гарантира участието на обществеността в процеса на вземане на решения“

Сезиран с преюдициално запитване от Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия), Съдът изяснява обхвата на оценката на въздействието по Директива 2011/92, когато съответният проект предполага възложителят да получи дерогация от мерките за защита на животинските и растителните видове по Директива 92/43.

На 4 ноември 2008 г. дружеството Sagrex SA подава до компетентния орган на Валонския регион искане за издаване на единно разрешително във връзка с проект, предвиждащ връщането в експлоатация на кариера с площ над 50 хектара, намираща се в зоната Босиме (Белгия), и изграждането на съоръжения и извършване на съответни благоустройствени работи, по-специално по брега на река Маас.

На 1 септември 2010 г. този орган приканва Sagrex да му представи изменени планове и допълнителна оценка на въздействието на разглеждания проект върху околната среда.

На 15 април 2016 г. във връзка с този проект Sagrex подава до Inspecteur général du département de la nature et des forêts de la Région wallonne (главен инспектор към Агенцията по природата и горите на Валонския регион, Белгия) молба за дерогация от мерките за защита на животинските и растителните видове, предвидени в белгийското законодателство, с което се транспонира Директива 92/43. С решение за дерогация от 27 юни 2016 г. главният инспектор уважава молбата под условието Sagrex да приложи редица мерки за смекчаване.

¹⁴ Това решение е представено и в раздел I.4, буква б), „Определяне на процесуалните правила, по които се извършва оценката на въздействието“, и в раздел I.5, буква а), подточка ii), „Участие на обществеността при многоетапен процес на вземане на решения“.

Три месеца по-късно Sagrex представя на компетентния орган на Валонския регион плановете за изменение и допълнителна оценка на този проект, поискани от него на 1 септември 2010 г. С постановление от 25 септември 2017 г. обаче министърът на Валонския регион, отговарящ за околната среда и териториалното планиране, отказва да издаде поисканото от Sagrex единно разрешително.

Междувременно сдружението Namur-Est Environnement подава до Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) жалба против решението на главния инспектор от 27 юни 2016 г., с което е разрешена дерогацията. В подкрепа на жалбата си сдружението в частност изтъква, че решението за дерогация е част от разрешаването на проекта по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 2011/92, поради което е трябвало да бъде предхождано от оценка на въздействието и съпътстващите я консултации с обществеността, което не е направено.

В този контекст Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) решава да постави на Съда няколко преюдициални въпроса, в частност за задължението за извършване на оценка и провеждане на разрешителна процедура по член 2, параграф 1 от Директива 2011/92 по отношение на проектите, които биха могли да имат значително въздействие върху околната среда.

В това отношение Съдът отбелязва, че видно от всички разпоредби на Директива 2011/92, решението за предоставяне на разрешение за проекти, които могат да имат значително въздействие върху околната среда, трябва да се взема след целия процес по оценка на проектите. Този процес на вземане на решения, който завършва с евентуалното разрешаване на проекта, изисква от компетентния орган да вземе предвид в пълна степен възможното екологично въздействие на проектите, за които се прилага двойното задължение за оценка и разрешаване, предвидено в член 2, параграф 1 от Директива 2011/92.

От това следва, че в конкретния случай, когато осъществяването на проект, за който се прилага двойното задължение за оценка и разрешение за осъществяване, предполага възложителят да поиска и да получи дерогация от мерките за защита на животинските и растителните видове, предвидени в разпоредбите на вътрешното право, осигуряващи транспонирането на Директива 92/43, и доколкото следователно този проект може да окаже въздействие върху тези видове, оценката на посочения проект трябва да се отнася по-специално до това въздействие.

4. Многоетапни разрешителни процедури

а) Момент, към който трябва да се извърши оценката на въздействието

*Решение от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))*¹⁵

„Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Национална мярка за издаване на разрешение за експлоатация на рудник без оценка на въздействието върху околната среда — Директен ефект на директивите — Триъгълно отношение“

В решение Wells Съдът изяснява в частност въпроса към кой момент трябва да се извършва оценката на въздействието по Директива 85/337, когато разрешителната процедура има няколко етапа.

High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав), Обединеното кралство) отправя преюдициално запитване до Съда във връзка със спор между г-жа Wells и властите в Обединеното кралство относно връщането в експлоатация на Conygar Quarry, кариера за добив на строителни материали, разположена в близост до обитаваната от нея къща.

Кариерата, получила разрешение за експлоатация през 1947 г., не е работела от години, когато през 1984 г. г-жа Wells купува къщата си. По искане на собствениците на кариерата обаче на 24 август 1992 г. Mineral Planning Authority (Агенция за териториално планиране във връзка с минералния добив, наричана по-нататък „МРА“) издава решение, с което признава старото разрешително за експлоатация на кариерата, но разпорежда да не се възобновява експлоатацията, докато не се представи заявление за определяне на нови условия и то не бъде одобрено с влязъл в сила акт.

Собствениците на кариерата подават заявление за определяне на нови условия за експлоатация и с решение от 22 декември 1994 г. МРА им определя по-строги условия от предложените от тях. Затова те подават жалба по административен ред до Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (Държавен секретар по транспорта, местното самоуправление и регионите, наричан по-нататък „държавният секретар“).

С решение от 25 юни 1997 г. държавният секретар определя 54 условия за експлоатация, като по няколко въпроса оставя крайното решение на преценката на МРА. С решение от 8 юли 1999 г. МРА одобрява подхода по тези въпроси.

¹⁵ Това решение е представено и в раздел I.6, буква а), „Вертикален директен ефект на директивите и отрицателни последици за правата на третите лица“.

Нито държавният секретар, нито МРА разглеждат въпроса дали е необходимо да се извърши оценка на въздействието върху околната среда съгласно Директива 85/337.

При тези обстоятелства г-жа Wells отправя искане до държавния секретар да вземе необходимите мерки, за да коригира неизвършването на оценка на въздействието в рамките на разрешителната процедура, и по-точно да оттегли или да измени разрешението за експлоатация. Искането ѝ е оставено без внимание, поради което тя подава жалба до High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав), който отправя няколко преюдициални въпроса до Съда.

В този контекст Съдът в частност уточнява към кой момент трябва да се извършва оценката на въздействието върху околната среда, когато разрешителната процедура има няколко етапа, както е било в случая по главното производство.

По този въпрос Съдът припомня, че съгласно член 2, параграф 1 от Директива 85/337 оценката на въздействието върху околната среда трябва да се извършва „преди даване на разрешението“. Видно от първо съображение от Директивата, предвидено е също така в процедурата по вземане на решения компетентният орган да отчита въздействието на проекта върху околната среда „на възмож[но] най-ранен етап“.

Ето защо, когато националното право предвижда разрешителната процедура да се провежда на няколко етапа, единият от които е вземането на основното решение, а другият — вземане на решение във връзка с изпълнението, което не може да надхвърля определените в основното решение параметри, въздействията, които проектът може да окаже върху околната среда, трябва да бъдат определени и оценени в хода на процедурата по вземане на основното решение. Само в случай че тези въздействия могат да бъдат установени едва в хода на процедурата по вземане на решението във връзка с изпълнението, оценката трябва да бъде извършена в хода на тази процедура.

б) Определяне на процесуалните правила, по които се извършва оценката на въздействието

Решение от 24 февруари 2022 г., Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Директива 92/43/ЕИО — Запазване на естествените местообитания — Съотношение между процедурата за оценка и процедурата по издаване на разрешение, предвидена в член 2 от Директива 2011/92/ЕС, и национална процедура за дерогация от предвидените в Директива

92/43/ЕИО мерки за защита на видовете — Понятието „разрешение за осъществяване“ — Сложен процес на вземане на решения — Задължение за оценка — Материален обхват — Процесуален етап, на който трябва да се гарантира участието на обществеността в процеса на вземане на решения“

В това решение, чийто фактически контекст е описан по-горе¹⁶, Съдът се произнася и относно свободата на преценка на държавите членки да определят процесуалните правила, по които се извършва оценката на въздействието върху околната среда съгласно Директива 2011/92, когато процесът на вземане на решение се развива на няколко етапа.

В това отношение Съдът отбелязва, че член 2, параграф 2 от Директива 2011/92 изрично предвижда, че оценката на екологичното въздействие може да се обедини със съществуващите национални разрешителни процедури. От това следва, от една страна, че посочената оценка не трябва непременно да се извършва в специално създадена за тази цел процедура, а от друга страна, че тя не трябва непременно да се извършва в рамките на една-единствена процедура.

Следователно държавите членки безспорно имат свобода на преценка, която им позволява да определят процесуалните правила, по които се извършва такава оценка на екологичното въздействие, и да разпределят различните компетентности във връзка с нея между няколко органа, по-специално като на всеки един от тях се възложат правомощия за вземане на решение в това отношение, но все пак упражняването на тази свобода на преценка трябва да отговаря на поставените от Директива 2011/92 изисквания и да гарантира пълното съобразяване с определените в нея цели. В този смисъл оценката на екологичното въздействие на даден проект трябва при всички случаи, от една страна, да е пълна, а от друга страна, да се извършва, преди да се вземе решението за издаване на разрешение за осъществяване на този проект.

С оглед на особеностите на разглеждания в главното производство случай Съдът също така пояснява, че когато държавата членка поверява правомощието да се извърши оценка на част от въздействието на проект върху околната среда и да се вземе решение след тази частична оценка, на орган, различен от този, на който е поверено правомощието за разрешаване на този проект, това решение трябва задължително да бъде прието преди разрешението за осъществяване на посочения проект. Нещо повече, не бива нито частичната оценка, нито предварителното решение да предрешават, първо, цялостната оценка, която компетентният да разреши проекта орган трябва във всички случаи да извърши, и второ — решението, прието след тази цялостна оценка.

¹⁶ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел I.3, „Обхват на оценката на въздействието“. Това решение е представено и в раздел I.5, буква а), подточка ii), „Участие на обществеността при многоетапен процес на вземане на решения“.

5. Участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие

а) Участие на обществеността в процеса на вземане на решения

і) Правила за информиране на обществеността

Решение от 7 ноември 2019 г., Flausch и др. (C-280/18, [EU:C:2019:928](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие — Начало на срокове за обжалване“

В отговор на преюдициално запитване от Symvoulio tis Epikrateias (Държавен съвет, Гърция) Съдът дава разяснения за правилата за информиране на обществеността и участието ѝ в процеса на вземане на решения в областта на околната среда съгласно Директива 2011/92.

Спорът в главното производство е свързан с проекта за създаване на комплексен обект за туристическо настаняване на гръцкия остров Иос. В съответствие с националното законодателство в местната преса на остров Сирос (Цикладски острови, Гърция), както и в службите на регион Северна Егея, разположени на същия остров, който отстои на 55 морски мили от Иос и няма всекидневни транспортни връзки с него, е публикувана покана към всички заинтересовани лица за участие в процедурата по извършване на оценка на въздействието на въпросния проект върху околната среда.

Една година по-късно министърът на околната среда и енергетиката и министърът на туризма приемат решение за одобряване на проекта за създаване на туристическия комплекс. Решението е публикувано на правителствения портал Diavgeia и на уебсайта на министерството на околната среда.

Няколко собственици на недвижими имоти на остров Иос и три природозащитни сдружения подават жалби против решението за одобряване повече от 18 месеца след приемането му. Те твърдят, че са узнали за него едва при започването на строителните работи на обекта.

В това отношение запитващата юрисдикция уточнява, че съгласно националното законодателство, с което се транспонира Директива 2011/92, до въвеждането на електронен екологичен регистър изискваното от Директивата участие на обществеността се осигурява чрез обявление в седалището на компетентния регион и публикуване на информация за проекта в местната преса, както и чрез покана до всички заинтересовани лица да се запознаят с оценката на въздействието върху околната среда и да вземат отношение по въпроса.

Освен това гръцката правна уредба предвижда срок от 60 дни за обжалване на решения като това, с което е дадено разрешението за туристическия комплекс на остров Иос, като срокът започва да тече от публикуването на съответното решение в интернет.

При тези обстоятелства запитващата юрисдикция решава да отправи преюдициални въпроси до Съда, за да установи дали процедурата за участие на обществеността, предшестваща приемането на спорното решение, отговаря на изискванията на Директива 2011/92 и дали срокът за обжалването на това решение може да започне да тече от публикуването му на определен уебсайт.

В решението си Съдът най-напред констатира, че Директива 2011/92 оставя на държавите членки грижата да определят конкретните правила за информиране и участие на обществеността в процеса на вземане на решения в областта на околната среда, но при условие тези правила да не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат сходни вътрешноправни положения (принцип на равностойност), и да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставяни от правния ред на Съюза (принцип на ефективност).

Що се отнася до принципа на ефективност, Съдът припомня, че компетентните органи трябва да се уверят, че използваните информационни канали са годни да достигнат до членовете на заинтересованата общественост, за да им се даде подходяща възможност да получат информация за предлаганите дейности, процеса на вземане на решения и възможностите им за участие на ранен етап от процедурата.

По този въпрос Съдът приема, че поставянето на обявления в помещенията на регионалното административно седалище, което се намира на остров Сирос, дори придружено от публикация в местен вестник на последния остров, не изглежда да допринася по подходящ начин за информирането на заинтересованата общественост за проект за недвижим имот, който следва да се осъществи на друг остров, който отстои на 55 морски мили оттам.

По-нататък Съдът отбелязва, че условията за достъп до преписката в процедурата за участие трябва да позволяват на заинтересованата общественост да упражни ефективно правата си, което предполага достъпност на посочената преписка при облекчени условия. Запитващата юрисдикция е компетентна да определи дали тези изисквания са били спазени в случая в главното производство, като вземе предвид по-конкретно усилията на заинтересованата общественост за пътуването между остров Иос и остров Сирос, както и възможностите, които са имали компетентните органи, за да позволят, на цената на съразмерни усилия, предоставянето на преписката на разположение на остров Иос.

Накрая, Съдът приема, че Директива 2011/92 не допуска национална правна уредба, която води до това на членове на заинтересованата общественост да се

предостави срок за подаване на жалба, който започва да тече от оповестяването в интернет на разрешението за осъществяване на проекта, когато тези членове на заинтересованата общественост не са имали предварително подходяща възможност да се информират за процедурата за даване на разрешение съгласно изискванията на тази директива.

ii) **Участие на обществеността при многоетапен процес на вземане на решения**

Решение от 24 февруари 2022 г., Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Директива 92/43/ЕИО — Запазване на естествените местообитания — Съотношение между процедурата за оценка и процедурата по издаване на разрешение, предвидена в член 2 от Директива 2011/92/ЕС, и национална процедура за дерогация от предвидените в Директива 92/43/ЕИО мерки за защита на видовете — Понятието „разрешение за осъществяване“ — Сложен процес на вземане на решения — Задължение за оценка — Материален обхват — Процесуален етап, на който трябва да се гарантира участието на обществеността в процеса на вземане на решения“

По това дело, чийто фактически контекст е описан по-горе¹⁷, запитващата юрисдикция поставя на Съда и въпрос за участието на обществеността съгласно Директива 2011/92 в сложни процеси на вземане на решения, които се характеризират с това, че имат предварителен или междинен етап, на който определен орган трябва да оцени само една част от екологичното въздействие на съответния проект.

По този въпрос Съдът припомня, че членове 6 и 8 от Директива 2011/92 задължават държавите членки да вземат необходимите мерки, за да гарантират в процеса на оценяване и разрешаване на проектите, за които се прилага Директивата, участие на обществеността, което отговаря на редица изисквания. По-точно, тези членове изискват участието на обществеността в процеса на вземане на решения да се осигурява на ранен етап и да е ефективно, а компетентният орган да отчита резултата от него, когато решава дали да одобри проекта, или не.

Може да се окаже обаче по-трудно да се съвместят тези различни изисквания, когато става дума за сложен процес на вземане на решения, особено в хипотезата,

¹⁷ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел I.3, „Обхват на оценката на въздействието“. Това решение е представено и в раздел I.4, буква б), „Определяне на процесуалните правила, по които се извършва оценката на въздействието“.

когато има предварителен или междинен етап, на който определен орган трябва да оцени само част от екологичното въздействие на съответния проект.

Затова Съдът отбелязва, че в подобна хипотеза следва да се приеме, че изискването за участие на обществеността в процеса на вземане на решения трябва да се тълкува и прилага по начин, който е съвместим с изискването за действително участие на обществеността в този процес.

Оттук следва, че в контекста на сложен процес на вземане на решения като описания от запитващата юрисдикция предвиденото в член 6 от Директива 2011/92 изискване за участие на обществеността на ранен етап от процеса на вземане на решение не налага да се даде възможност за такова участие още преди приемането на предварителното решение относно част от въздействията на съответния проект върху околната среда, стига участието на обществеността да е ефективно осигурено в хода на процедурата. Това изискване за ефективност предполага, първо, това участие да се осъществи преди приемането на решението, което компетентният орган трябва да вземе, за да разреши проекта, второ, да се даде възможност на обществеността да изрази по полезен и изчерпателен начин становище относно всички въздействия на съответния проект върху околната среда, и трето, за да разреши такъв проект, компетентният орган да може изцяло да вземе предвид това участие.

б) Достъп до правосъдие

і) Задължения на държавите членки

Решение от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия (С-137/14, [EU:C:2015:683](#))

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Член 11 — Директива 2010/75/ЕС — Емисии от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) — Член 25 — Достъп до правосъдие — Несъответстваща национална процесуалноправна уредба“

През 2014 г. Европейската комисия предявява срещу Германия иск за установяване на неизпълнение на задълженията ѝ по член 11 от Директива 2011/92¹⁸.

Съгласно член 11, параграф 1 държавите членки гарантират, че в съответствие със съответната национална правна система членовете на заинтересованата

¹⁸ Във връзка с иска си за установяване на неизпълнение на задължения Комисията изтъква и нарушение на член 25 от 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) (ОВ L 334, 2010 г., стр. 17).

общественост, които или имат достатъчен интерес, или твърдят, че е нарушено дадено право, когато административно-процесуалното право на държавата членка изисква това като предварително условие, имат достъп до процедура за преразглеждане пред съд или друг независим и безпристрастен орган, установен със закон, да оспорват материалната или процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, които са предмет на разпоредбите на Директива 2011/92 относно участието на обществеността.

В това отношение Комисията в частност твърди, че Германия не е изпълнила задълженията си по тази разпоредба, понеже:

- 1) е ограничила случаите, в които може да се иска отмяна на административно решение от обхвата на Директива 2011/92 поради процесуално нарушение; и
- 2) е ограничила процесуалната легитимация и обхвата на съдебния контрол до възраженията, направени в хода на административното производство.

Съдът приема тези твърдения за нарушения и отбелязва, на първо място, че член 11 от Директива 2011/92 не допуска държавите членки да ограничават обхвата на приложение на разпоредбите за транспониране на посочения член до случаите, когато законосъобразността на дадено решение се оспорва поради липсата на оценка на въздействието върху околната среда, без приложимостта на тези разпоредби да обхваща случаите, когато такава оценка е извършена, но е допуснато процесуално нарушение.

Също така, Германия не е изпълнила задълженията си по този член и като е ограничила възможността за отмяна на решения поради процесуално нарушение само до случаите, в които липсва оценка или предварителна проверка на въздействието върху околната среда, както и до случаите, в които жалбоподателят докаже, че процесуалното нарушение е в причинно-следствена връзка с резултата от решението. Всъщност подобно ограничение затруднява прекомерно упражняването на правото на обжалване, предвидено в член 11 от Директива 2011/92, и засяга нейната цел да даде на членовете на заинтересованата общественост широк достъп до правосъдие.

На второ място, Съдът констатира, че член 11 от Директива 2011/92 не допуска национална разпоредба да ограничава процесуалната легитимация и обхвата на съдебния контрол само до възраженията, които вече са били представени в определения срок в хода на административното производство, довело до приемане на обжалваното решение.

В това отношение Съдът пояснява, че макар член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 да не изключва възможността съдебното обжалване да се предшества от обжалване пред административен орган, и не възпрепятства възможността националното право да предвижда задължение за жалбоподателя да изчерпи всички административни способности за защита, преди да може да подаде жалба пред

съда, все пак посочената разпоредба на правото на Съюза не позволява да се ограничават основанията, които този жалбоподател може да навежда в подкрепа на жалбата си пред съда.

Освен това подобно ограничение, наложено на жалбоподателя, що се отнася до естеството на основанията, които той може да изтъква пред юрисдикцията, на която е възложена проверката на законосъобразността на засягащото го административно решение, не би могло да бъде обосновано от съображения, изведени от спазването на принципа на правна сигурност. Всъщност изобщо не е установено, че пълният съдебен контрол на основателността на посоченото решение би могъл да накърни този принцип.

По-нататък, що се отнася до ефикасността на административните производства, макар фактът, че дадено основание е повдигнато за пръв път в рамките на съдебното обжалване, в някои случаи да може да възпрепятства нормалното протичане на това производство, самата цел, преследвана с член 11 от Директива 2011/92, се състои не само в това да осигури на страните в процеса възможно най-широк достъп до съдебен контрол, но и да гарантира, че този контрол обхваща материалната или процесуалната законосъобразност на обжалваното решение в неговата цялост.

В този контекст Съдът подчертава, че независимо от това националният законодател може да предвиди конкретни процесуални правила, каквито са недопустимост на довод, представен с цел злоупотреба или недобросъвестно, които представляват подходящи механизми, за да се гарантира ефикасността на съдебното производство.

ii) Допустимост на жалбите от частноправни субекти

Решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, [EU:C:2015:231](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Изграждане на търговски център — Обвързващо действие на административно решение да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда — Липса на участие на обществеността“

Сезиран с преюдициално запитване от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия), Съдът констатира, че Директива 2011/92 не допуска национално законодателство, съгласно което съседите, засегнати от проект за изграждане и експлоатация на търговски център, не могат нито да оспорват решението да не се извършва оценка на въздействието на проекта

върху околната среда, нито да оспорват разрешението на проекта заради това, че не е бил подложен на такава оценка.

През февруари 2012 г. Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (Независим административен състав на провинция Каринтия, Австрия) издава разрешение за строеж и експлоатация на търговски център в Клагенфурт ам Вьортерзе (Австрия), в парцел, намиращ се в съседство с поземлен имот, собственост на г-жа Gruber. В съответствие с решение на правителството на провинция Каринтия от 21 юли 2010 г. преди издаване на разрешението не е извършена оценка на въздействието върху околната среда.

Г-жа Gruber обжалва решението за издаване на разрешение за проекта пред Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд), като в частност твърди, че издаването на това разрешение е трябвало да зависи от извършването на оценка на въздействието върху околната среда. В подкрепа на жалбата си тя повдига възражение за незаконосъобразност на решението на правителството на провинция Каринтия, с което е прието, че не е необходимо да се извършва оценка на въздействието на въпросния проект върху околната среда.

В това отношение Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) уточнява, че съгласно австрийското законодателство съседите като г-жа Gruber не разполагат с процесуална легитимация нито директно да обжалват решението относно необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда на проекта за строеж и експлоатация, нито да оспорват това решение инцидентно, във връзка с евентуална жалба против решението за издаване на разрешение за проекта.

При тези условия посоченият съд решава да отправи запитване до Съда дали подобна национална правна уредба е в съответствие с Директива 2011/92.

По този въпрос Съдът припомня, от една страна, че съгласно член 11, параграф 1 от тази директива държавите членки гарантират, че в съответствие със съответната национална правна система членовете на „заинтересованата общественост“ по смисъла на член 1, параграф 2, които или имат „достатъчно интерес“, или твърдят, че е „нарушено право“, когато административно-процесуалното право на държавата членка изисква това като предварително условие, имат достъп до процедура за преразглеждане, за да оспорват материалната или процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, които са предмет на разпоредбите на Директива 2011/92.

От друга страна, Съдът отбелязва, че макар държавите членки да разполагат с широка свобода на преценка да определят какво представлява „достатъчно интерес“ и „нарушено право“, границите на посочената свобода на преценка се поставят от необходимостта да бъде спазена целта за предоставяне на широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост. В това отношение, макар да е възможно националният законодател по-специално да ограничи

правата, на чието нарушение може да се позовава частноправен субект в рамките на съдебно производство по оспорване на решения, действия или бездействия по смисъла на член 11 от Директива 2011/92, само до публичните субективни права, разпоредбите на този член, свързани с правото на жалба на членовете на обществеността, заинтересована от решенията, действията и бездействията, които попадат в приложното поле на тази директива, не могат да бъдат тълкувани стеснително.

Поради това не е съвместима с Директивата национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която лишава голям брой частноправни субекти, включително по-специално съседите, които могат евентуално да отговарят на предвидените в член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 условия, от правото да обжалват констативните решения относно необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда за даден проект.

iii) Допустимост на жалбите от природозащитни сдружения

Решение от 15 октомври 2009 г., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631)

„Директива 85/337/ЕИО — Участие на обществеността в процеса на вземане на решения в областта на околната среда — Право на обжалване на разрешенията за осъществяване на проекти, които могат да имат значително въздействие върху околната среда“

В решение Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening Съдът констатира, че член 10а от Директива 85/337¹⁹ не допуска национална правна уредба, която предоставя право на обжалване на решенията относно дейностите, попадащи в приложното поле на тази директива, само на сдруженията за опазване на околната среда, които наброяват най-малко 2 000 членове.

В обсъждания в главното производство случай община Стокхолм (Швеция) сключва договор за изграждане на тунел в скалите с дължина около един километър, за да се прекарат електропроводи, които да заместят въздушните електропроводи с високо напрежение.

Въз основа на оценката на въздействието на проекта върху околната среда префектурата на департамент Стокхолм приема, че този проект би могъл да има значително въздействие върху околната среда.

¹⁹ Изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

Компетентният орган все пак издава разрешение за проекта, но решението му е обжалвано от едно сдружение за опазване на околната среда. Жалбата е обявена за недопустима, тъй като сдружението жалбоподател не отговаря на предвиденото в националното законодателство условие да наброява най-малко 2 000 членове.

Сезиран с касационна жалба против съдебния акт, с който жалбата е обявена за недопустима, Högsta domstolen (Върховен съд, Швеция) решава да отправи няколко преюдициални въпроса до Съда, включително дали Директива 85/337 позволява на държавите членки да предвидят, че малките сдружения за опазване на околната среда нямат право да обжалват решенията относно дейностите, попадащи в приложното поле на тази директива.

По този въпрос Съдът припомня, че видно от Директива 85/337, тя различава, от една страна, обществеността, заинтересована от някоя от дейностите, които попадат в приложното ѝ поле като цяло, и от друга страна, в рамките на тази заинтересована общественост — подкатегория от физически или юридически лица, на които предвид особеното им положение спрямо разглежданата дейност трябва по силата на член 10а да се признае правото да оспорват решението, което разрешава дейността.

Безспорно последно посоченият член оставя на националните законодатели грижата да определят условията, при които може да възниква право на обжалване за работещи в защита на околната среда неправителствени организации, например сдружения, но така установените национални правила трябва, от една страна, да осигуряват „широк достъп до правосъдие“, а от друга страна, да запазват полезния ефект на разпоредбите на Директива 85/337 относно правото на обжалване пред съд. Следователно тези национални норми не трябва да създават риск от изпразване от всякакъв смисъл на разпоредбите от правото на Съюза, съгласно които онези, които имат достатъчно интерес от оспорване на даден проект, и онези, чиито права същият накърнява, сред които са сдруженията за опазване на околната среда, трябва да имат възможност да обжалват пред компетентните юрисдикции.

Като отбелязва, че има само две екологични сдружения с над 2 000 членове, както признава и шведското правителство, Съдът заключава, че член 10а от Директива 85/337 не допуска разпоредбата от шведското законодателство, която предоставя правото на обжалване на решенията, свързани с дейностите от приложното поле на тази директива, само на сдруженията за опазване на околната среда, които наброяват най-малко 2 000 членове.

Решение от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, [EU:C:2011:289](#))

„Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието върху околната среда — Орхуска конвенция — Директива 2003/35/ЕО — Достъп до правосъдие — Неправителствени организации за опазване на околната среда“

Сезиран с преюдициално запитване, Съдът дава допълнителни разяснения за характеристиките на правото на обжалване, с което разполагат сдруженията за опазване на околната среда съгласно Директива 85/337²⁰.

В главното производство се обсъжда проект за изграждане и експлоатация на въглищна електроцентрала в Люнен (Германия), за който е извършена оценка на въздействието върху околната среда. В хода на тази процедура компетентният орган издава предварително становище и частично разрешение, като констатира, че от правна гледна точка по отношение на проекта няма възражения.

През юни 2008 г. екологичната неправителствена организация Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (наричана по-нататък „BUND“) подава жалба до Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Висш областен съд на Северен Рейн-Вестфалия, Германия), като иска отмяна на предварителното становище и на частичното разрешение за проекта. Организацията изтъква в частност нарушение на разпоредбите за транспонирането на Директива 92/43.

Посочената юрисдикцията приема, че BUND няма право да подава такава жалба, тъй като не е налице нарушение на негово лично материално право съгласно изискванията на германското законодателство за наличие на процесуална легитимация. Тя обаче изпитва съмнения в това дали самото изискване екологичната НПО да твърди, че е нарушено нейно право, е съвместимо с правото на Съюза, и по-конкретно с член 10а от Директива 85/337.

В отговор на тези въпроси Съдът припомня, че член 10а, първа алинея от Директива 85/337 предвижда, че трябва да е налице възможност срещу решенията, действията или бездействията, предмет на посочения член, да се подаде жалба пред съд, за да се „оспори материалната или процесуалната [им] законосъобразност“, без по никакъв начин да ограничава правните основания, които могат да бъдат изтъкнати в подкрепа на подобна жалба.

Относно условията за допустимост на жалбите тази разпоредба предвижда две хипотези: допустимостта на жалбата може да се обуславя от наличието на „достатъчен интерес“ или от твърдението на жалбоподателя за „накърняване на право“, в зависимост от това дали националното законодателство предвижда

²⁰ Изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

едното или другото от тези условия. 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.

По отношение на жалбите, подавани от сдруженията за защита на околната среда, член 10а, трета алинея, второ и трето изречение от Директива 85/337 добавя, че за тази цел посочените сдружения трябва да се считат за имащи достатъчен интерес или за имащи права, които могат да бъдат накърнени, в зависимост от това дали националното законодателство предвижда едното или другото условие за допустимост.

Що се отнася до тази правна уредба, Съдът отбелязва, че макар за националния законодател да е възможно да ограничи правата, на чието нарушение може да се позове частноправен субект в рамките на съдебно производство във връзка с оспорване на решения, действия или бездействия, посочени в член 10а от Директива 85/337, само до публичните субективни права, подобно ограничение не може да се приложи в такъв вид към сдруженията за защита на околната среда, без да се нарушат целите на член 10а, трета алинея, последно изречение от Директива 85/337.

Всъщност, както е видно от тази разпоредба, макар че тези сдружения трябва да имат възможност да се позоват на същите права като частноправните субекти, би било в разрез с целта за осигуряване на широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост, от една страна, както и с принципа на ефективност, от друга, посочените сдружения да не могат да изтъкнат и накърняване на норми на правото на Съюза в областта на околната среда единствено поради съображението че тези норми защитават обществени интереси. Всъщност, както показва спорът в главното производство, това в много голяма степен би ги лишило от възможността за контрол върху спазването на нормите на това право, които най-често са насочени към общия интерес, а не само към защита на индивидуалните интереси на частноправните субекти.

Затова Съдът заключава, че член 10а от Директива 85/337 не допуска законодателство, съгласно което в съдебно производство по обжалване на акт за одобрение на проекти, „които биха оказали значително въздействие върху околната среда“ по смисъла на член 1, параграф 1 от същата директива, неправителствена организация, която подкрепя опазването на околната среда, посочена в член 1, параграф 2 от тази директива, не може да изтъкне нарушение на норма, произтичаща от правото на Съюза и имаща за предмет опазването на околната среда, поради съображението че тази норма защитава единствено обществени интереси, а не и правни интереси на частноправни субекти.

iv) Изискване производствата да не са възпрепятстващо скъпи

a) Обхват

Решение от 15 март 2018 г., North East Pylon Pressure Campaign и Sheehy (C-470/16, [EU:C:2018:185](#))

„Преюдициално запитване — Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Директива 2011/92/ЕС — Право на членовете на заинтересованата общественост да обжалват — Преждевременно подадена жалба — Понятия за производства, които не са възпрепятстващо скъпи и за решения, действия или бездействия, попадащи в приложното поле на разпоредбите на директивата относно участието на обществеността — Приложимост на Орхуската конвенция“

Сезиран с преюдициално запитване, Съдът се произнася по обхвата на изискването на Директива 2011/92 и Орхуската конвенция²¹ съдебните производства в областта на околната среда да не бъдат „възпрепятстващо скъпи“.

През 2015 г. EirGrid plc, ирландски държавен оператор за пренос на електрическа енергия, подава молба за разрешение да монтира около 300 електрически стълба за високо напрежение, за да свърже мрежите на Ирландия и Северна Ирландия и да гарантира надеждността на електроснабдяването на острова. След официалното искане за регулационно разрешение и представянето на оценка на въздействието върху околната среда ирландската агенция за териториално планиране An Bord Pleanála насрочва изслушване за 7 март 2016 г.

На 4 март 2016 г. постъпват искания от собственичка на недвижим имот и от група за натиск да им бъде разрешено да подадат жалба във връзка с процедурата по издаване на регулационно разрешение. High Court (Висш съд, Ирландия) обаче отказва да издаде разрешение за обжалване, тъй като жалбата би била преждевременна.

Между страните започва дело относно съдебните разноски в производството по разрешаването на обжалване по съдебен ред, които надхвърлят 500 000 евро. Във връзка с това дело High Court (Висш съд) решава да отправи запитване до Съда дали ирландското право е съвместимо с разпоредбите на Директива 2011/92 и на Орхуската конвенция, които закрепват изискването някои съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи.

В това отношение Съдът припомня, че поставеното с член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 изискване производствата да не са възпрепятстващо скъпи, се

²¹ Конвенция 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. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“).

отнася до всички финансови разходи във връзка с участието в съдебното производство. Затова въпросното изискване трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към производство пред юрисдикция на държава членка като главното производство, в което се определя дали може да се разреши подаване на жалба в хода на процедура за издаване на регулационно разрешение, и то на още по-голямо основание, ако тази държава членка не е определила на кой етап може да се подаде жалба.

Съдът също така отбелязва, че когато жалбоподател повдига едновременно основания, изведени от нарушението на правилата за участие на обществеността в процеса на вземането на решения в областта на околната среда, и основания, изведени от нарушението на други правила, изискването определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи, се прилага единствено за съдебните разноси, свързани с частта от жалбата, която се основава на нарушението на нормите за участието на обществеността. В такъв случай националната юрисдикция има задачата да направи разграничение — *ex æquo et bono* и съгласно приложимия национален процесуален ред — между разходите, свързани с всеки от двата типа доводи, за да се увери, че изискването за производство, което не е възпрепятстващо скъпо, е в полза на частта от жалбата, основаваща се на нормите за участието на обществеността.

В този контекст Съдът уточнява, че член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че същото изискване се прилага към частта от жалбата, която не попада в обхвата на Директива 2011/92, ако с нея жалбоподателят търси защита с оглед на националното право в областта на околната среда. Тези разпоредби нямат непосредствено действие, но националният съд следва да тълкува вътрешното процесуално право по начин, който е във възможно най-голяма степен съвместим с тях.

На последно място, Съдът подчертава, че държавата членка не може да предвиди изключения от изискването на Орхуската конвенция и Директива 2011/92 съдебните производства да не са възпрепятстващо скъпи, когато жалбата е счетена за неразумно или злонамерено подадена или когато няма връзка между твърдяното нарушение на националното право в областта на околната среда и определена вреда за околната среда. Все пак националната юрисдикция е свободна да взема предвид фактори като например основателните изгледи за спечелване на делото от жалбоподателя или пък неразумността или злонамереността на решението да се обжалва, стига размерът на наложените на жалбоподателя съдебни разноси да не е неразумно висок.

б) Критерии за преценка

Решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, [EU:C:2013:221](#))

„Околна среда — Орхуска конвенция — Директива 85/337/ЕИО — Директива 2003/35/ЕО — Член 10а — Директива 96/61/ЕО — Член 15а — Достъп до правосъдие по въпроси на околната среда — Понятие за съдебно производство, което не е „възпрепятстващо скъпо“

В отговор на преюдициално запитване от Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) Съдът разяснява критериите за преценка на изискването съдебните производства в областта на околната среда да не бъдат „възпрепятстващо скъпи“, предвидено в член 10а, пета алинея от Директива 85/337²² и в член 15а, пета алинея от Директива 96/61²³.

След като отхвърля подадена до нея касационна жалба във връзка с процедура в областта на околната среда, запитващата юрисдикция отправя запитване до Съда как трябва да приложи в конкретния случай упоменатото изискване производството да не е възпрепятстващо скъпо, като се има предвид, че съгласно приложимата национална правна уредба касационният жалбоподател е изложен на значителни рискове във връзка със съдебните разноски.

В това отношение Съдът посочва, че изискването съдебното производство да не бъде възпрепятстващо скъпо, предвидено в член 10а, пета алинея от Директива 85/337 и в член 15а, пета алинея от Директива 96/61, предполага посочените в тях лица да не бъдат възпрепятствани, поради евентуалната финансова тежест, да подават и поддържат пред съдилищата жалби, свързани с приложението на тези разпоредби. Когато национална юрисдикция следва да се произнесе относно осъждането на представител на обществеността, който като жалбоподател е загубил съдебен спор в материята на околната среда, или когато по-общо на един предварителен етап в производството следва, както юрисдикциите на Обединеното кралство, да се произнесе относно евентуалното ограничаване на разноските, подлежащи на заплащане от загубилата страна, тя трябва да се увери в спазването на това изискване, като вземе предвид както интереса на лицето, което иска да защити правата си, така и общия интерес, свързан със защитата на околната среда.

В рамките на тази преценка националният съдия не може да се позове единствено на икономическото положение на заинтересованото лице, а трябва да извърши и

²² Изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

²³ Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 257, 1996 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 183), изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

обективен анализ на размера на съдебните разноски. Така разходите по едно производство не трябва да надхвърлят финансовите възможности на заинтересованото лице, нито да се явяват при каквито и да е обстоятелства обективно неразумни. Освен това националният съдия може да вземе предвид положението на страните в спора, наличието на основателни изгледи жалбоподателят да спечели делото, тежестта на евентуалните последици за него и за околната среда, сложността на приложимите право и производство, евентуалната неразумност на решението да се обжалва пред различните инстанции и съществуването на национална система за правна помощ или на режим за защита във връзка със съдебните разноски.

За сметка на това обстоятелството, че заинтересованото лице на практика не се е отказало да упражни правото си на съдебна защита, само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че за това лице производството не е възпрепятстващо скъпо по смисъла на Директиви 85/337 и 96/61.

Накрая, изискването съдебното производство да не бъде възпрепятстващо скъпо, не може да бъде преценявано по различен начин от националната юрисдикция в зависимост от това дали тя се произнася по разноските в първоинстанционното производство, при обжалването на решението на първата инстанция или при последващото обжалване.

6. Директен ефект и съответстващо тълкуване

а) Вертикален директен ефект на директивите и отрицателни последици за правата на третите лица

Решение от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))

„Директива 85/337/ЕИО — Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Национална мярка за издаване на разрешение за експлоатация на рудник без оценка на въздействието върху околната среда — Директен ефект на директивите — Триъгълно отношение“

По това дело, чийто фактически контекст е описан по-горе²⁴, Съдът се произнася и по въпроса дали при обстоятелства като обсъжданите в главното производство частно лице като г-жа Wells може евентуално да се позовава на член 2, параграф 1 във връзка с член 1, параграф 2 и член 4, параграф 2 от Директива 85/337 в спор с властите в Обединеното кралство.

²⁴ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел I.4, буква а), „Момент, към който трябва да се извърши оценката на въздействието“.

Съгласно член 2, параграф 1 от Директива 85/337 държавите членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди да бъдат одобрени, проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, в частност 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 от тази директива.

Във връзка с това правителството на Обединеното кралство твърди, че ако на частно лице като г-жа Wells се признае право да се позовава на тази разпоредба в спор с властите като разглеждания в главното производство, това би съставлявало хипотеза на „обратен директен ефект“, при която Обединеното кралство би било директно задължено да лиши от права частните собственици на кариерата Conygar Quarry.

В това отношение Съдът припомня, че принципът на правната сигурност не допуска възможността директивите да създават задължения за частноправните субекти. По отношение на такива субекти директивите могат да създават само права. Следователно частноправният субект не може да се позовава на директива в спор с държава членка, когато става въпрос за задължение на държавата, което е пряко свързано с изпълнението на друго задължение, което по силата на тази директива е в тежест на трето лице.

За сметка на това сами по себе си отрицателните последици за правата на трети лица, дори когато настъпването им е сигурно, не са основание да се отнеме възможността на частноправните субекти да се позовават на разпоредбите на дадена директива срещу съответната държава членка.

В този смисъл Съдът посочва, че що се отнася до делото в главното производство, задължението на Обединеното кралство да осигури извършването на оценка от компетентните органи на въздействието на експлоатацията на кариерата Conygar Quarry върху околната среда, не е директно свързано с изпълнението на някакво задължение, което да произтича за собствениците на кариерата от Директива 85/337. Обстоятелството, че експлоатационните дейности трябва да бъдат спрени до получаването на резултатите от тази оценка, несъмнено е последица от късното изпълнение на задълженията на тази държава. Подобна последица обаче не може да се характеризира като „обратен директен ефект“ на разпоредбите на Директивата по отношение на собствениците на кариерата.

Затова Съдът заключава, че частно лице като г-жа Wells може в съответните случаи да се позовава на член 2, параграф 1 във връзка с член 1, параграф 2 и член 4, параграф 2 от Директива 85/337 в спор с властите в Обединеното кралство.

б) Съответстващо тълкуване на националното право

Решение от 17 октомври 2018 г., Klohn (C-167/17, [EU:C:2018:833](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Право на жалба срещу решение за издаване на разрешение — Изискване процедурата да не бъде възпрепятстващо скъпа — Понятие — Прилагане във времето — Директен ефект — Последници за национално решение за присъждане на разности, което е станало окончателно“

Сезиран с преюдициално запитване от Supreme Court (Върховен съд, Ирландия), Съдът припомня, че предвиденото в член 10а, пета алинея от Директива 85/337²⁵ правило съдебните производства в областта на околната среда да не бъдат „възпрепятстващо скъпи“, няма директен ефект, но все пак националните съдилища са длъжни във възможно най-голяма степен да гарантират тълкуване на националното право в съответствие с тази разпоредба.

През 2004 г. An Bord Pleanála (Агенция за териториално планиране, Ирландия) (наричана по-нататък „агенцията“) издава разрешение за изграждането на екарисаж за намираните на ирландска територия трупове на животни в Акънри, област Слайго (Ирландия).

Г-н Klohn, собственик на ферма в близост до мястото на това съоръжение, подава жалба против разрешението за строеж, която е отхвърлена от High Court (Висш съд) с решение от 23 април 2008 г. На 6 май същата година тази юрисдикция осъжда г-н Klohn да понесе направените от агенцията съдебни разности.

С акт от 24 юни 2010 г. Taxing Master (съдия по съдебните разности) към High Court (Висш съд) определя на около 86 000 евро съдебните разности, които г-н Klohn трябва да възстанови на агенцията. Този акт е потвърден с решение на High Court (Висш съд), което г-н Klohn обжалва пред Supreme Court (Върховен съд, Ирландия).

Предвид размера на съответните съдебни разности Supreme Court (Върховен съд) решава да отправи запитване до Съда в частност за това:

- дали предвиденото в член 10а, пета алинея от Директива 85/337 правило съдебните производства да не са възпрепятстващо скъпи, има директен ефект и дали има задължение за съответстващо тълкуване в това отношение, и
- дали съдията по съдебните разности или националната юрисдикция, сезирана с жалба против акта му, трябва да прилага това правило дори ако решението относно съдебните разности вече е влязло в сила.

²⁵ Изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

Съдът отбелязва, че въпросът за директния ефект на правилото производството да не е възпрепятстващо скъпо, се поставя в главното производство поради късното транспониране на член 10а, пета алинея от изменената Директива 85/337 от страна на Ирландия, но след това констатира, че тази разпоредба няма директен ефект. В съответствие със задължението за съответстващо тълкуване на националното право обаче националните юрисдикции все пак са длъжни, считано от изтичането на срока за транспонирането на член 10а, пета алинея от Директива 85/337, във възможно най-голяма степен така да тълкуват вътрешното право, че частноправните субекти да не бъдат възпрепятствани, поради евентуалната финансова тежест, да подават и поддържат пред съдилищата жалби, свързани с приложението на същия член.

В това отношение Съдът също така уточнява, че от момента на изтичането на срока за транспонирането на член 10а, пета алинея от Директива 85/337 ирландските съдилища са длъжни така да тълкуват националното право, че да осигурят незабавна съвместимост с тази разпоредба на бъдещите последици от правоотношенията, възникнали при действието на стария закон. Оттук следва, че задължението за тълкуване на националното право в съответствие с предвиденото в тази разпоредба правило производствата да не са възпрепятстващо скъпи, важи за посочените съдилища, когато те се произнасят по разпределянето на разносните по съдебни производства, които са били висящи към изтичането на срока за транспониране, независимо към кой момент са били направени разносните за съответното производство.

Като припомня, че ирландското производство относно съдебните разноски има две фази, Съдът също така констатира, че принципът за съответстващо тълкуване на националното право има своите граници, произтичащи в частност от принципа на силата на пресъдено нещо. Затова в конкретния случай запитващата юрисдикция трябва да прецени силата на пресъдено нещо, с която се ползва решението от 6 май 2008 г. — с което High Court (Висш съд) възлага разносните за съответното производство в тежест на г-н Klohn, без да установи точния им размер — за да определи дали и до каква степен в спора по главното производство е възможно да се даде тълкуване на националното право, съответстващо на правилото процедурата да не бъде възпрепятстващо скъпа.

II. Оценка на въздействието на планове и програми по Директива 2001/42

1. Приложно поле на Директива 2001/42

а) Планове и програми от обхвата на Директива 2001/42

Решение от 25 юни 2020 г. (голям състав), А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (С-24/19, [EU:C:2020:503](#))²⁶

„Преюдициално запитване — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на въздействието върху околната среда — Разрешение за градоустройствено проектиране за изграждането и експлоатацията на вятърни генератори — Член 2, буква а) — Понятие за планове и програми — Установени в постановление и в циркулярно писмо условия за издаване на разрешение — Член 3, параграф 2, буква а) — Национални актове, които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите — Липса на екологична оценка — Запазване на последиците от националните актове и от издадените въз основа на тях разрешения, след като е установено несъответствието на тези актове с правото на Съюза — Условия“

С решение А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) големият състав на Съда се произнася по тълкуването на Директива 2001/42 и дава важни пояснения за мерките, до които се отнася изискването за извършване на оценка по тази директива.

Съдът е сезиран със запитване по тези тълкувателни въпроси в рамките на правен спор, който живеещите в съседство на предвиден за ветроенергиен парк обект край автомагистрала Е40 в общини Алтер и Невеле (Белгия) водят срещу Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (длъжностно лице по градоустройството за регион Фландрия, отдел Източна Фландрия, Белгия) по повод издаденото от този орган разрешение за градоустройствен проект за изграждането и експлоатацията на пет вятърни генератора (наричано по-нататък „спорното разрешение“). Спорното разрешение е издадено на 30 ноември 2016 г. по-специално под условието да бъдат спазени определени условия, установени в разпоредбите на постановление на фламандското правителство и в циркулярно писмо относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори.

В подкрепа на жалбата за отмяна на спорното разрешение, подадена до Raad voor Vergunningsbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с разрешенията, Белгия),

²⁶ Това решение е представено и в раздел II.2, буква а), подточка i), „Планове и програми по член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42“, и в раздел III.2, „Национални актове, приети в нарушение на Директива 2001/42“.

жалбоподателите по-специално изтъкват, че е допуснато нарушение на Директива 2001/42, тъй като не е била направена екологична оценка на постановлението и циркулярното писмо, на основание на които е издадено разрешението. Обратно, издателят на спорното разрешение счита, че за постановлението и циркулярното писмо не е трябвало да се прави такава оценка.

В решението си Съдът припомня, че съгласно член 2, буква а) от Директива 2001/42 в обхвата ѝ попадат изготвени или приети от орган на държава членка планове и програми и техни изменения, доколкото те „се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби“.

В това отношение от постоянната практика на Съда следва, че плановете и програмите, чието приемане се урежда от национални закони или подзаконови разпоредби, определящи компетентните за тяхното приемане органи и процедурата за изготвянето им, трябва да се разглеждат като планове и програми, „които се изискват“ по смисъла на посочената директива и за целите на прилагането ѝ. Ето защо трябва да се счита, че дадена мярка „се изисква“, след като правното основание на правомощието за приемането ѝ е разпоредба от такова естество, макар да не е налице задължение за приемането на тази мярка в тесния смисъл на думата.

Приканен от запитващата юрисдикция и от правителството на Кралство Белгия да преосмисли тази съдебна практика, Съдът най-напред подчертава, че ограничаването на условието по член 2, буква а), второ тире от Директива 2001/42 само до „планове и програмите“, чието приемане е задължително, има опасност да направи неговия обхват незначителен и не би позволило да се запази полезното действие на тази разпоредба. Всъщност според Съда с оглед на многообразието на хипотезите и разнородността на практиките на националните органи приемането на планове или програми и техните изменения често нито се изискват по принцип, нито са оставени изцяло на преценката на компетентните органи. Освен това високото равнище на опазване на околната среда, което цели да осигури Директива 2001/42, като предвижда извършването на екологична оценка на планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, е в съответствие с изискванията в Договорите и в Хартата на основните права на Европейския съюз в областта на опазването на околната среда и подобряването на нейното качество²⁷. Тези цели обаче могат да бъдат застрашени от ограничително тълкуване, което може да позволи на държава членка да избегне своето задължение за екологична оценка, като не направи задължително приемането на съответните планове или програми. В заключение

²⁷ Член 3, параграф 3 ДЕС, член 191, параграф 2 ДФЕС и член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Съдът отбелязва, че разширителното тълкуване на понятието „планове и програми“ е в съответствие с международните ангажименти на Съюза²⁸.

Съдът разглежда на следващо място въпроса дали постановлението и циркулярното писмо отговарят на условието по член 2, буква а), второ тире от Директива 2001/42. В това отношение той отбелязва, че постановлението е прието от фламандското правителство в качеството му на изпълнителен орган на белгийска федерална единица въз основата на предоставено със закон правомощие. Освен това циркулярното писмо, което има за цел да уреди правомощията за преценка на компетентните органи, също е издадено от фламандското правителство и изменя разпоредбите на постановлението, като ги развива или дерогира, освен ако не се установи друго при проверките, които националната юрисдикция следва да направи относно неговото точно правно естество и конкретното му съдържание. Ето защо Съдът прави заключението, че постановлението, а ако не се установи друго при посочените проверки — и циркулярното писмо, попадат в обхвата на понятието „планове и програми“, доколкото трябва да счита, че „се изискват“ по смисъла на Директива 2001/42.

Решение от 22 февруари 2022 г. (голям състав), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102)²⁹

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Член 2, буква а) — Понятие за планове и програми — Член 3, параграф 2, буква а) — Актове, изготвени за някои сектори и определящи рамката за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92/ЕС — Член 3, параграф 4 — Актове, определящи рамката за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проекти — Наредба за опазване на ландшафта, приета от местен орган“

В постановеното от големия състав решение Bund Naturschutz in Bayern Съдът уточнява понятието за планове и програми, които подлежат на екологична оценка по силата на Директива 2001/42.

През 2013 г. администрацията на Landkreis Rosenheim (Окръг Розенхайм, Германия) приема Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ (Наредба за защитената местност „Долина на река Ин, южен участък“, наричана по-нататък „Наредбата за южния участък на Ин“), без преди това да извърши екологична оценка в съответствие с Директива 2001/42. С тази наредба южният участък на долината на река Ин е определен като защитена местност с площ от

²⁸ По-специално произтичащите от член 2, параграф 7 от Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, подписана в Еспо (Финландия) на 26 февруари 1991 г.

²⁹ Това решение е представено и в раздел II.2, буква а), подточка i), „Планове и програми по член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42“, и в раздел II.2, буква б), подточка ii), „Планове и програми по член 3, параграф 4 от Директива 2001/42“.

около 4 021 хектара, което е приблизително с 650 хектара по-малко от защитената с предходните наредби площ.

Природозащитното сдружение Bund Naturschutz in Bayern eV оспорва наредбата пред Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Областен административен съд на Бавария, Германия). След като жалбата е отхвърлена като недопустима, сдружението подава ревизионна жалба пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия).

Последно посочената юрисдикция приема, че Наредбата за южния участък на Ин представлява план или програма по смисъла на Директива 2001/42. Тя обаче се съмнява дали администрацията на Окръг Розенхайм не е била длъжна въз основа на тази директива да направи екологична оценка, преди да приеме наредбата, поради което поставя на Съда преюдициален въпрос в този смисъл.

В самото начало Съдът припомня, че Директива 2001/42 обхваща плановете и програмите, които, от една страна, се изготвят или приемат от орган на национално, регионално или местно равнище, а от друга страна, се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби.

Що се отнася до второто условие, от постоянната практика на Съда следва, че плановете и програмите, чието приемане се урежда от национални закони или подзаконови разпоредби, определящи компетентните за тяхното приемане органи и процедурата за изготвянето им, трябва да се разглеждат като планове и програми, „които се изискват“ по смисъла на посочената директива и за прилагането ѝ. Ето защо трябва да се счита, че дадена мярка „се изисква“, когато в националното право съществува специално правно основание, позволяващо на компетентните органи да я приемат, дори и приемането ѝ да не е задължително.

Тъй като е приета от местен орган въз основа на разпоредба от германското законодателство, Наредбата за южния участък на Ин представлява план или програма по смисъла на Директива 2001/42. Във връзка с това Съдът отбелязва, че не противоречи на подобна квалификация общият характер на наредбата, която съдържа общи и абстрактни разпоредби, съдържащи общи предписания. Всъщност обстоятелството, че даден национален акт се отличава с известна абстрактност и има за цел преустройство на дадена географска зона, е белег за неговото планово или програмно измерение и не е пречка за включването му в понятието „планове и програми“.

б) Отмяна на планове и програми

Решение от 22 март 2012 г., Inter-Environnement Bruxelles и др. (C-567/10, [EU:C:2012:159](#))

„Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Понятие за планове или програми, „които се изискват от закони, подзаконови или административни разпоредби“ — Приложимост на тази директива към процедура за пълна или частична отмяна на устройствен план“

Сезиран с преюдициално запитване от Cour constitutionnelle (Конституционен съд, Белгия), Съдът потвърждава, че актовете за отмяна на планове и програми по смисъла на Директива 2001/42 по принцип също попадат в приложното поле на тази директива.

След като Région de Bruxelles-Capitale (Регион Брюксел-столица, Белгия) приема постановление, с което изменя кодекса за устройството на територията на Брюксел, редица сдружения с нестопанска цел подават жалба до Cour constitutionnelle (Конституционен съд), като искат отмяна на някои разпоредби на постановлението. В подкрепа на жалбата си тези сдружения изтъкват, че спорните изменителни разпоредби не изискват да се извършва екологична оценка съгласно Директива 2001/42 по отношение на отмяната на подробните устройствени планове и приемането на планове за управление на имоти.

Във връзка с това Cour constitutionnelle (Конституционен съд) си задава в частност въпроса дали пълната или частична отмяна на план или програма по Директива 2001/42 трябва да се подлага на екологична оценка съгласно тази директива.

В това отношение Съдът отбелязва, че наистина член 2, буква а) от Директива 2001/42 не посочва изрично актовете за отмяна, а само актовете за изменение на планове и програми, но същевременно предвид целта на тази директива трябва разпоредбите, които очертават приложното ѝ поле, да се тълкуват разширително. Освен това актовете за отмяна може да имат съществени последици за околната среда, защото такива актове непременно съдържат изменение на релевантната правна уредба и поради това променят екологичните последици, които евентуално са били оценени съгласно процедурата, предвидена в Директива 2001/42.

Затова Съдът заключава, че предвид характеристиките и последиците от актовете за отмяна на планове или програми по смисъла на Директива 2001/42, ако се приеме, че тези актове са изключени от приложното поле на Директивата, би се стигнало до противоречие с целите, преследвани от законодателя на Съюза, и отчасти би било засегнато полезното действие на Директивата.

Това обаче по принцип не се отнася за случаите, при които отмененият акт е част от йерархична структура от актове за устройство на територията, при положение

че тези актове предвиждат достатъчно ясни устройствени правила, самите актове са били предмет на оценяване във връзка с последиците им върху околната среда и е разумно да се счита, че в това отношение интересите, които Директива 2001/42 цели да защити, са били взети предвид в достатъчна степен.

2. Задължение за извършване на оценка на въздействието при наличие на съществени рискове за околната среда

a) Планове и програми, при които има риск от съществени последици за околната среда

i) Планове и програми по член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42

Решение от 22 февруари 2022 г. (голям състав), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Член 2, буква а) — Понятие за планове и програми — Член 3, параграф 2, буква а) — Актове, изготвени за някои сектори и определящи рамката за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92/ЕС — Член 3, параграф 4 — Актове, определящи рамката за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проекти — Наредба за опазване на ландшафта, приета от местен орган“

В това решение, чийто фактически контекст е описан по-горе³⁰, Съдът разглежда и въпроса дали национална мярка като Наредбата за южния участък на Ин, която има за цел защита на природата и ландшафта и предвижда за тази цел общи забрани и задължения за снабдяване с разрешение, попада в приложното поле на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42.

Съгласно тази разпоредба трябва да се извършва екологична оценка за всички планове и програми, които отговарят на две кумулативни условия.

На първо място, плановете и програмите трябва да „се отнасят до“ или да „уреждат“ някой от секторите, посочени в този член³¹. Според Съда в случая това

³⁰ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.1, буква а), „Планове и програми от обхвата на Директива 2001/42“. Това решение е представено и в раздел II.2, буква б), подточка ii), „Планове и програми по член 3, параграф 4 от Директива 2001/42“.

³¹ А именно селското и горското стопанство, риболова, енергетиката, промишлеността, транспорта, управлението на отпадъците, далекосъобщенията, туризма, градското и териториално планиране или земеползването.

първо условие изглежда изпълнено, което обаче следва да се провери от запитващата юрисдикция.

В това отношение според Съда фактът, че основната цел на даден план или програма е опазването на околната среда, не изключва възможността планът или програмата да „се отнася“ или да „урежда“ един от секторите, изброени в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42. В действителност самата същност на мерките с общо приложение, изготвени с оглед на опазването на околната среда, е именно да се уредят човешките дейности със съществени последици върху околната среда, сред които са тези в споменатите сектори.

На второ място, плановете и програмите трябва да определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92.

Това изискване е изпълнено, когато план или програма установява значителен набор от критерии и подробни правила за разрешаването и изпълнението на един или няколко проекта, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92, по-специално по отношение на местоположението, характера, големината и условията на функциониране на проектите или разпределението на свързаните с тях средства. От друга страна, когато план или програма, каквато е Наредбата за южния участък на Ин, формулира само общи цели за опазване на ландшафта и обвързва дейностите или проектите в защитената местност със задължение за снабдяване с разрешение, без обаче да предвижда критерии или подробни правила, от спазването на които да зависи разрешението за осъществяване на тези проекти, то посоченото изискване не е изпълнено, дори наредбата да би могла да повлияе до известна степен за местоположението на проектите.

С оглед на тези съображения Съдът заключава, че Наредбата за южния участък на Ин не представлява план или програма, за която да е необходимо да се направи екологична оценка съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42, тъй като в нея не са предвидени достатъчно подробни правила относно съдържанието, изготвянето и изпълнението на проекти, посочени в приложения I и II към Директива 2011/92, което все пак следва да се провери от запитващата юрисдикция.

Решение от 25 юни 2020 г. (голям състав), А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (С-24/19, [EU:C:2020:503](#))

„Преюдициално запитване — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на въздействието върху околната среда — Разрешение за градоустройствено проектиране за изграждането и експлоатацията на вятърни генератори — Член 2, буква а) — Понятие за плановете и програми — Установени в постановление и в циркулярно писмо условия за издаване на разрешение — Член 3, параграф 2, буква а) — Национални актове, които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите —

Липса на екологична оценка — Запазване на последиците от националните актове и от издадените въз основа на тях разрешения, след като е установено несъответствието на тези актове с правото на Съюза — Условия

В решение А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), чийто фактически контекст е описан по-горе³², Съдът потвърждава, че постановление и циркулярно писмо като обсъжданите в главното производство, които съдържат различни разпоредби относно изграждането и експлоатацията на вятърни генератори, в това число мерки относно засенчването, безопасността и нивото на шума, представляват планове и програми, за които трябва да се извършва екологична оценка съгласно член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42.

В това отношение Съдът приема, че изискванията, установени в постановлението и циркулярното писмо по отношение на изграждането и експлоатацията на вятърни генератори, имат достатъчно важно значение и обхват за определянето на условията за издаването на разрешение за изграждането и експлоатацията на ветроенергийни паркове, чието въздействие върху околната среда е безспорно. Той уточнява, че особеното правно естество на циркулярното писмо не може да постави под въпрос това тълкуване.

ii) Планове и програми по член 3, параграф 2, буква б) от Директива 2001/42

Решение от 12 юни 2019 г., CFE (C-43/18, [EU:C:2019:483](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Наредба — Определяне на специална защитена зона в съответствие с Директива 92/43/ЕИО — Установяване на цели за опазване, както и на някои превантивни мерки — Понятие „планове и програми“ — Задължение за извършване на екологична оценка“

Сезиран с преюдициално запитване от Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия), Съдът тълкува член 3, параграф 2, буква б) от Директива 2001/42, съгласно който екологичната оценка по тази директива трябва да се извършва винаги когато е необходима оценка съгласно членове 6 и 7 от Директива 92/43.

В обсъждания в главното производство случай *Compagnie d'entreprises CFE SA* (наричано по-нататък „CFE“) иска отмяна на наредба на правителството на Région de Bruxelles-Capitale (Регион Брюксел-столица, Белгия), с която зоната „Горски комплекс Соан — Долина на Волюве“ е определена за специална защитена зона по

³² За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.1, буква а), „Планове и програми от обхвата на Директива 2001/42“. Това решение е представено и в раздел III.2, „Национални актове, приети в нарушение на Директива 2001/42“.

смисъла на Директива 92/43. В подкрепа на искането си CFE оспорва решението на правителството на Регион Брюксел-столица да не извърши екологична оценка за тази наредба, понеже член 6, параграф 3 от Директива 92/43 не изисквал подходяща проверка с цел оценка на въздействието.

В отговор на съответен въпрос от запитващата юрисдикция Съдът припомня, че съгласно член 6, параграф 3 от Директива 92/43 само плановете и проектите, които не са непосредствено свързани с управлението на територията, трябва да се подлагат на подходяща проверка съгласно тази директива, за да се оцени въздействието им. Същевременно наредби като обсъжданата в главното производство, с които държавата членка определя дадена територия за специална защитена зона, по естеството си са непосредствено свързани или необходими за управлението на съответната територия.

Ето защо наредби като обсъжданата в главното производство всъщност може да бъдат освободени от подходящата проверка по член 6, параграф 3 от Директива 92/43, а съответно и от екологична оценка по член 3, параграф 2, буква б) от Директива 2001/42.

При все това обстоятелството, че подобна наредба не трябва задължително да бъде предшествана от екологична оценка въз основа на член 6, параграф 3 от Директива 92/43 и член 3, параграф 2, буква б) от Директива 2001/42, не означава, че за нея не се прилагат никакви задължения в тази област, тъй като не е изключено тя да постановява правила, които да водят до приравняването ѝ на план или програма по смисъла на последната директива, за които оценката на последиците върху околната среда може да бъде задължителна.

б) Плановете и програми, при които би могло да има риск от съществени последици за околната среда

і) Плановете и програми по член 3, параграф 3 от Директива 2001/42

Решение от 21 декември 2016 г., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, [EU:C:2016:978](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои плановете и програми върху околната среда — Член 3, параграф 3 — Плановете и програми, за които задължително се извършва екологична оценка само когато държавите членки установят, че те могат да имат съществени последици върху околната среда — Валидност с оглед на Договора за функционирането на ЕС и Хартата на основните права на Европейския съюз — Понятие за използване на „малки площи на местно ниво“ — Национална правна уредба, в която се взема предвид размерът на засегнатите площи“

Сезиран с преюдициално запитване, Съдът потвърждава валидността на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 от гледна точка както на член 191 ДФЕС, който определя целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, така и на член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който гарантира опазването на околната среда.

Съгласно член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 плановете и програмите по параграф 2 от този член, които определят използването на малки площи на местно ниво, както и незначителните изменения на плановете и програмите по параграф 2 изискват екологична оценка само когато държавите членки определят, че е вероятно те да имат съществени последици върху околната среда.

Въз основа на националното законодателство за транспонирането на член 3, параграф 3 общинският съвет на Comune di Venezia (Община Венеция, Италия) одобрява проект за строителство на един от островите в лагуната на Венеция, за който е извършена оценка на въздействието върху околната среда по Директива 92/43, но не и екологична оценка по смисъла на Директива 2001/42. Във връзка с последното компетентната регионална комисия приема, че въпросният план е свързан само с използването на малки площи на местно ниво и освен това няма съществени последици за околната среда.

С решение от 2 октомври 2014 г. Commissario straordinario (специален комисар) на Община Венеция одобрява посочения план без изменения.

Associazione Italia Nostra Onlus — чиято цел е да подпомага опазването и популяризирането на италианското историческо, художествено и културно наследство — подава жалба до Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Регионален административен съд Венето, Италия) срещу посоченото решение за одобряване, както и срещу други актове, като оспорва именно валидността на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 с оглед на правото на Съюза.

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Регионален административен съд Венето, Италия) допуска, че член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 е невалиден от гледна точка на член 191 ДФЕС и член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз, и сезира Съда с въпроса за валидността на тази разпоредба.

По този въпрос Съдът отбелязва, че съгласно член 3, параграф 3 във връзка със съображение 10 от Директива 2001/42 за плановете и програмите, с които се определя използването на малки площи на местно ниво, компетентните органи на съответната държава членка трябва да извършат предварителен анализ с цел да проверят дали даден план или дадена програма може да има съществени последици върху околната среда, и че след това тези органи задължително трябва да подложат този план или тази програма на екологична оценка в съответствие с посочената директива, ако стигнат до заключението, че планът или програмата може да има такива последици върху околната среда.

Като не освобождава от екологична оценка по тази директива никакви планове или програми, които могат да имат съществени последици върху околната среда, тази разпоредба съответства на преследваната с посочената директива цел за осигуряване на високо равнище на защита на околната среда. В това отношение в рамките на своята компетентност държавите членки следва да вземат всички необходими общи или специални мерки, така че за всички планове или програми, които могат да имат съществени последици върху околната среда по смисъла на Директива 2001/42, преди приемането им да се извършва екологична оценка в съответствие с предвидените в тази директива процедурни правила и критерии. При всички положения сам по себе си рискът с поведението си националните органи да заобиколят прилагането на Директива 2001/42 не може да доведе до невалидност на член 3, параграф 3 от тази директива.

Поради това според Съда не е видно с приемането на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 Парламентът и Съветът да са допуснали явна грешка в преценката с оглед на член 191 ДФЕС. Тази разпоредба съответно не разкрива нищо, което може да засегне валидността ѝ с оглед на член 191 ДФЕС. Следователно тя също така не разкрива нищо, което може да засегне валидността ѝ с оглед на член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

В отговор на поставения при условията на евентуалност тълкувателен въпрос на запитващата юрисдикция Съдът също така уточнява, че член 3, параграф 3 във връзка със съображение 10 от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че съдържашото се в посочения параграф понятие „малки площи на местно ниво“ трябва да се определи въз основа на размера на засегнатите площи при следните условия:

- планът или програмата е изготвен(а) и/или приет(а) от местен орган, а не от регионален или национален орган, и
- в границите на териториалната компетентност на местния орган въпросните площи трябва да бъдат пропорционално малки по големина спрямо обхвата на тази териториална компетентност.

Решение от 22 септември 2011 г., Valčiukienė и др. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))³³

„Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Планове, които определят използването на малки площи на местно равнище — Член 3, параграф 3 — Документи относно устройство на територията на местно равнище, в които е посочен само един предмет на стопанска дейност — Оценка по силата на Директива 2001/42/ЕО, изключена от националното право — Право на преценка на държавите членки — Член 3, параграф 5 — Връзка с Директива 85/337/ЕИО — Член 11, параграфи 1 и 2 от Директива 2001/42/ЕО“

³³ Това решение е представено и в раздел IV, „Кумулативно прилагане на директивите, които изискват оценка на въздействието“.

В решение Valčiukienė и др. Съдът изяснява свободата на преценка на държавите членки съгласно член 3, параграф 5 от Директива 2001/42 да определят дали плановете и програмите по параграф 3 от този член биха могли да имат съществени последици за околната среда.

С решения от 23 март и 20 април 2006 г. Pakruojo rajono savivaldybė (Пакруойски районен съвет, Литва) одобрява подробни планове за изграждането на два комплекса за интензивно животновъдство с капацитет от 4 000 свине, както и регулацията на съответните парцели за комплексите.

Двете решения са обжалвани пред Šiaulių apygardos administracinis teismas (Шауляйски окръжен административен съд, Литва), който отхвърля жалбите. В този контекст посоченият съд отбелязва, че съгласно националното право процедурата за стратегическа оценка на последиците за околната среда не се прилага за териториално-устройствените документи, в които е посочен само един предмет на стопанска дейност, каквито са оспорваните подробни планове.

Сезиран с жалба против това съдебно решение, Vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва) потвърждава, че приложимата в главното производство национална правна уредба не изисква да се извършва стратегическа оценка на последиците за околната среда от двата оспорвани плана. Въпреки това, тъй като с посочената правна уредба се прилага Директива 2001/42, тази юрисдикция решава да отправи преюдициален въпрос до Съда, за да провери дали тази национална мярка за транспониране е съвместима с Директива 2001/42.

В това отношение Съдът констатира, че планове като двата оспорвани в главното производство попадат в обхвата на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42 и съответно извършването на екологична оценка за тях е задължително, освен в случаите по параграф 3.

По-нататък Съдът приема, че е възможно разглежданите в главното производство планове да попадат в обхвата на член 3, параграф 3 от Директива 2001/42, съгласно който посочените в параграф 2 планове, които определят използването на малки площи на местно равнище, изискват екологична оценка само когато държавите членки „определят, че е вероятно те да имат съществени последици върху околната среда“. В този контекст член 3, параграф 5 от Директива 2001/42 позволява на държавите членки да определят дали плановете и програмите по параграф 3 е вероятно да имат съществени последици върху околната среда било чрез тяхното разглеждане за всеки случай поотделно, било чрез уточняване на видовете планове и програми или чрез комбиниране на двата подхода.

Свободата на преценка, с която съответно разполагат държавите членки по силата на член 3, параграф 5 от Директива 2001/42, за да определят някои видове планове, които могат да имат съществени последици върху околната среда, обаче е ограничена от задължението по член 3, параграф 3 във връзка с член 3,

параграф 2 от тази директива за извършването на екологична оценка на плановете, които могат да имат съществени последици върху околната среда по-специално поради своите характеристики, последици и зоните, които могат да бъдат засегнати.

Следователно държава членка, която установява критерий, който води до това дадена категория плановете да бъде на практика изцяло освободена от извършването на предварителна екологична оценка, превишава свободата на преценка, с която разполага по силата на член 3, параграф 5 във връзка с член 3, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/42, освен ако въз основа на някои релевантни критерии като предмета на плана, обхвата на територията, до която се отнася, или застрашеността на съответните природни райони може да се счете за всички изключени плановете, че не биха могли да имат съществени последици върху околната среда.

Затова Съдът заключава, че член 3, параграф 5 във връзка с член 3, параграф 3 от Директива 2001/42 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата, която предвижда общо и без да се разглежда всеки случай поотделно, да не се извършва оценка по силата на посочената директива, когато в плановете, които определят използването малки площи на местно равнище, е посочен само един предмет на стопанска дейност. Всъщност това не е годин критерий за преценка дали даден план има или няма съществени последици за околната среда.

ii) **Плановете и програми по член 3, параграф 4 от Директива 2001/42**

Решение от 22 февруари 2022 г. (голям състав), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои плановете и програми върху околната среда — Член 2, буква а) — Понятие за плановете и програми — Член 3, параграф 2, буква а) — Актове, изготвени за някои сектори и определящи рамката за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проектите, изброени в приложения I и II към Директива 2011/92/ЕС — Член 3, параграф 4 — Актове, определящи рамката за бъдещо издаване на разрешение за осъществяване на проекти — Наредба за опазване на ландшафта, приета от местен орган“

В решение Bund Naturschutz in Bayern, чийто фактически контекст е описан по-горе³⁴, Съдът също така постановява, че национална мярка като Наредбата за южния участък на Ин, която цели опазване на природата и ландшафта и предвижда за тази цел общи забрани и задължения за снабдяване с разрешение, без да предвижда достатъчно подробни правила относно съдържанието, изготвянето и изпълнението на проектите, не попада в приложното поле на член 3, параграф 4 от Директива 2001/42. Съгласно тази разпоредба по отношение на плановете и програмите, които не попадат в обхвата на параграф 2 и определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проекти, държавите членки са компетентни да определят дали е вероятно те да имат съществени последици върху околната среда, така че да налагат извършване на екологична оценка.

3. Консултации

Решение от 20 октомври 2011 г., Seaport (NI) и др. (C-474/10, [EU:C:2011:681](#))

„Преюдициално запитване — Директива 2001/42/ЕО — Член 6 — Определяне на орган за консултиране, който е вероятно да бъде засегнат от екологичните последици на изпълнението на плановете и програмите — Възможност за консултиращия орган да създава планове или програми — Задължение за определяне на отделен орган — Ред и условия за информиране и консултиране на органите и на обществеността“

Сезиран с преюдициално запитване от Court of Appeal in Northern Ireland (Северноирландски апелативен съд, Обединеното кралство), Съдът изяснява въпроса при какви условия самият орган, който националното законодателство определя като консултативен орган за целите на процедурата по член 6, параграф 3 от Директива 2001/42, може да бъде натоварен с изготвянето на планове или програми, за които се прилага тази консултативна процедура.

Съгласно член 6, параграф 3 от Директива 2001/42 държавите членки определят органите, които следва да бъдат консултирани при изготвяне на екологичен доклад за план или програма по смисъла на тази директива и които по силата на своите специфични екологични отговорности е вероятно да бъдат засегнати от екологичните последици на изпълнението на плановете и програмите.

В изпълнение на това задължение Department of the Environment (Министерство на околната среда, Северна Ирландия) е определено в северноирландското право

³⁴ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.1, буква а), „Планове и програми от обхвата на Директива 2001/42“. Това решение е представено и в раздел II.2, буква а), подточка и), „Планове и програми по член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42“.

за консултативен орган по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 2001/42. В разглеждания от запитващата юрисдикция случай обаче самото това министерство е натоварено с изготвянето на план, който подлежи на екологична оценка съгласно тази директива. При тези условия запитващата юрисдикция решава да отправи до Съда въпроса дали когато даден национален орган едновременно отговаря за съответния план и е определен от националното законодателство за компетентен относно консултативната процедура, държавата членка е длъжна да определи нов консултативен орган, различен и независим от първия.

По този въпрос Съдът постановява, че при обстоятелства като обсъжданите в главното производство член 6, параграф 3 от Директива 2001/42 не налага да се създава или посочва друг консултиращ орган по смисъла на тази разпоредба, при условие че органът, който обикновено отговаря за консултациите във връзка с околната среда и е определен като такъв, е организиран по такъв начин, че в него да съществува функционално обособена административна структура, която да се ползва с действителна автономия, което по-конкретно предполага тя да бъде снабдена със собствени административни и човешки ресурси, и по този начин да бъде в състояние да изпълни задачите, поверени на консултиращите органи по смисъла на член 6, параграф 3 от тази директива, и по-конкретно да даде обективно своето мнение относно плана или програмата, подготвян(а) от органа, към който е прикрепена.

Запитващата юрисдикция моли също така Съда да уточни определените срокове за целите на консултативната процедура. Във връзка с това член 6, параграф 2 от Директива 2001/42 изисква на определените органи и на обществеността, която е засегнатата или може да бъде засегната, да бъде дадена „ранна“ и „ефективна възможност“ да изразят своето становище за съответния проект за план или програма, както и относно доклада за екологичното въздействие.

Според Съда тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че не изисква сроковете, в които определените органи и обществеността, която е засегната или може да бъде засегната по смисъла на параграфи 3 и 4 от този член, трябва да могат да изразят становището си по даден проект за план или програма, както и по придружаващия го екологичен доклад, да бъдат определени точно в националното законодателство, с което се транспонира тази директива. Затова посоченият параграф 2 не е пречка такива срокове да бъдат определяни за всеки конкретен случай от органа, който изработва плана или програмата. При последното описано положение обаче същият параграф 2 изисква, с оглед на консултирането на тези органи и на тази общественост относно даден проект за план или програма, реално определенният срок да бъде достатъчен и по този начин да дава ефективна възможност на тези органи и общественост да изразят в подходящ срок становищата си по проекта за план или програма, както и по придружаващия го екологичен доклад.

III. Временно запазване на последиците от национални актове, приети в нарушение на задължението за извършване на оценка на въздействието

1. Национални актове, приети в нарушение на Директива 2011/92

Решение от 29 юли 2019 г. (голям състав), Inter-Environnement Wallonie u Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Конвенция от Еспо — Конвенция от Орхус — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Директива 92/43/ЕИО — Член 6, параграф 3 — Понятие „проект“ — Оценка на въздействието върху съответната територия — Член 6, параграф 4 — Понятие „императивни причини от приоритетен обществен интерес“ — Опазване на дивите птици — Директива 2009/147/ЕО — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Директива 2011/92/ЕС — Член 1, параграф 2, буква а) — Понятие „проект“ — Член 2, параграф 1 — Член 4, параграф 1 — Оценка на въздействието върху околната среда — Член 2, параграф 4 — Освобождаване от оценка — Постепенно изоставяне на ядрената енергия — Национално законодателство, което предвижда, от една страна, възобновяването за период от близо десет години на промишленото производство на електроенергия от спряна ядрена централа, което води до отлагането с десет години на първоначално определената от националния законодател дата за извеждането от експлоатация на тази централа и преустановяването на дейността ѝ, и от друга страна, отлагането пак с десет години на първоначално предвидения от същия законодател срок за извеждането от експлоатация и спирането на промишленото производство на електроенергия от действаща централа — Липса на оценка на въздействието върху околната среда“

В това решение, чийто фактически контекст е описан по-горе³⁵, Съдът постановява, че националната юрисдикция може — ако вътрешното право го допуска — по изключение да запази последиците на мерки като разглежданите по главното производство, за които се твърди, че са били приети в разрез със задълженията, установени в Директиви 2011/92 и 92/43, ако запазването им е оправдано от императивни съображения, свързани с необходимостта да се премахне реална и тежка заплаха от прекъсване на електроснабдяването на съответната държава членка, на която не би могло да се противодейства с други средства и алтернативи, по-специално в рамките на вътрешния пазар. Все пак

³⁵ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел I.1, буква а), „Понятие за проект“. Това решение е представено и в раздел I.2, буква а), „Проекти, при които има риск от значително въздействие върху околната среда (приложение I)“, и в раздел I.2, буква в), „Изключения от задължението за извършване на оценка на въздействието“.

запазването на тези последици може да бъде само за периода, строго необходим за отстраняването на това нарушение.

2. Национални актове, приети в нарушение на Директива 2001/42

Решение от 28 февруари 2012 г. (голям състав), *Inter-Environnement Wallonie u Terre wallonne* (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))

„Опазване на околната среда — Директива 2001/42/ЕО — Членове 2 и 3 — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници — План или програма — Липса на предварителна екологична оценка — Отмяна на план или програма — Възможност за запазване на последиците на плана или програмата — Условия“

В решение *Inter-Environnement Wallonie* и *Terre wallonne* Съдът приема, че при изключителни условия дадена програма за действие в областта на околната среда, която е приета в нарушение на Директива 2001/42, може да бъде оставена в сила до приемането на заместваща мярка.

В разглеждания в главното производство случай две белгийски неправителствени организации, *Inter-Environnement Wallonie ASBL* и *Terre wallonne ASBL*, сезират *Conseil d'État* (Държавен съвет, Белгия) с жалба против постановление на валонското правителство, с което се транспонират някои разпоредби от Директива 91/676³⁶.

Тъй като намира, че обжалваното постановление представлява „план или програма“ по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42, *Conseil d'État* (Държавен съвет, Белгия) приема, че по принцип липсата на предварителна екологична оценка съгласно изискванията на Директивата би трябвало да доведе до отмяната на това постановление.

Тъй като обаче отмяната с обратно действие на обжалваното постановление би лишила белгийския правен ред от каквато и да било мярка за транспониране на Директива 91/676 във Валонския регион до замяната на отменения акт с нов и по този начин би довела отново до неизпълнение на задълженията на Кралство Белгия по тази директива, *Conseil d'État* (Държавен съвет, Белгия) решава да отправи запитване до Съда за възможността да остави в сила обжалваното постановление до приемането на заместваща уредба.

³⁶ Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81).

В това отношение Съдът припомня, че когато национална юрисдикция е сезирана с жалба за отмяна на национален акт, представляващ „план“ или „програма“ по смисъла на Директива 2001/42, приет/а, без да е изпълнено задължението за предварително изготвяне на екологична оценка, тази юрисдикция е длъжна да предприеме всички мерки по националното право, за да поправи пропуската да се извърши такава оценка, включително чрез евентуално спиране на действието или отмяна на обжалвания план или обжалваната програма.

Въпреки това предвид специфичните обстоятелства по делото в главното производство може по изключение да се допусне запитващата юрисдикция да приложи националната разпоредба, която ѝ позволява да запази някои последици на отменения национален акт, при условие че:

- този национален акт е мярка за правилно транспониране на Директива 91/676,
- приемането и влизането в сила на новия национален акт, съдържащ програмата за действие по смисъла на член 5 от тази директива, не осигуряват възможност да се избегнат неблагоприятните последици върху околната среда от отмяната на обжалвания акт,
- отмяната на обжалвания акт би имала за последица създаването на празнота в правото по отношение на транспонирането на Директива 91/676, което би се отразило още по-неблагоприятно на околната среда, в смисъл че тази отмяна ще доведе до намаляване на защитата на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници и по този начин ще бъде в противоречие със самата основна цел на тази директива, и
- запазването по изключение на последиците на подобен акт се отнася само за периода от време, строго необходим за приемането на мерките, с които се отстранява констатираното нарушение.

Решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, [EU:C:2016:603](#))

„Преюдициално запитване — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Национален акт, несъвместим с правото на Съюза — Правни последици — Правомощие на националния съд временно да остави в сила някои последици на посочения акт — Член 267, трета алинея ДФЕС — Задължение за сезиране на Съда с преюдициално запитване“

Сезиран с преюдициално запитване от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция), Съдът потвърждава практиката си относно възможността за националните съдилища по изключение да запазват временно последиците на национални актове, които са несъвместими с разпоредбите на Директива 2001/42.

Преюдициалното запитване е отправено във връзка с жалба до Conseil d'État (Държавен съвет, Франция), с която се оспорва съвместимостта на френското транспониращо право с Директива 2001/42. В този контекст посочената

юрисдикция в частност отменя разпоредбите на Декрет № 2012-616, които определят компетентния орган в областта на околната среда, с който се провеждат консултациите в рамките на екологичната оценка по Директивата.

Според Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) частичната отмяна с обратна сила на този декрет обаче създава риска да се постави под съмнение не само законосъобразността на плановете и програмите, приети на основание на този декрет, но и законосъобразността на всеки акт, приет въз основа на тези планове и програми. Подобно положение би могло да застраши както прилагането на принципа на правната сигурност, така и постигането на целите на Съюза за опазване на околната среда.

При тези условия Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) моли Съда да изясни при какви условия националният съд може да запази някои от последиците на несъвместим с Директива 2001/42 национален акт и дали в такива случаи националният съд от последна инстанция е длъжен винаги да отправя преюдициално запитване до Съда.

На първо място, като припомня практиката си от решение *Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne*³⁷, Съдът отговаря, че когато националното право допуска това, националната юрисдикция може по изключение и според конкретния случай да ограничи във времето някои от последиците на решение, с което се обявява за незаконосъобразна разпоредба от националното право, приета в разрез с изискванията на Директива 2001/42, при условие че това ограничаване се налага поради императивно съображение, свързано с опазването на околната среда, и предвид конкретните обстоятелства по висящото пред тази юрисдикция дело. Това изключително правомощие обаче следва да се упражнява само когато са изпълнени всички условия, произтичащи от решение от 28 февруари 2012 г., *Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne*.

На второ място, Съдът отговаря утвърдително на въпроса дали национална юрисдикция, чиито актове не подлежат на обжалване, по принцип е длъжна да отправи преюдициално запитване до Съда, преди да упражни извънредното си правомощие да остави временно в сила някои разпоредби на вътрешното право, които са обявени за противоречащи на правото на Съюза. Според Съда такава национална юрисдикция е освободена от това задължение само ако е убедена — и съответно подробно се мотивира — че няма място за никакво основателно съмнение, що се отнася до тълкуването и прилагането на условията, произтичащи от решение *Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne*.

³⁷ Решение от 28 февруари 2012 г., *Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne* (C-41/11, [EU:C:2012:103](#)).

Решение от 25 юни 2020 г. (голям състав), А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (С-24/19, [EU:C:2020:503](#))

„Преюдициално запитване — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на въздействието върху околната среда — Разрешение за градоустройствено проектиране за изграждането и експлоатацията на вятърни генератори — Член 2, буква а) — Понятие за планове и програми — Установени в постановление и в циркулярно писмо условия за издаване на разрешение — Член 3, параграф 2, буква а) — Национални актове, които определят рамката за бъдещото издаване на разрешение за осъществяване на проектите — Липса на екологична оценка — Запазване на последиците от националните актове и от издадените въз основа на тях разрешения, след като е установено несъответствието на тези актове с правото на Съюза — Условия“

Що се отнася до възможността за националните съдилища временно и по изключение да запазват последиците на национални актове, приети в нарушение на предвидените с Директива 2001/42 задължения, в това свое решение, чийто фактически контекст е описан по-горе³⁸, Съдът припомня, че държавите членки са длъжни да отстраняват незаконосъобразните последици от подобни нарушения на правото на Съюза. Той подчертава, че с оглед на императивното изискване за еднакво прилагане на правото на Съюза единствено той може по изключение и поради императивни съображения от общ интерес да разреши временно да се отложат последиците, изразяващи се в неприложимост на националния акт, приет в нарушение на правото на Съюза, доколкото националната правна уредба дава право на националната юрисдикция да запазва определени последици на такива актове в рамките на спора, с който е сезирана. Съответно Съдът приема, че в случаи като разглеждания националната юрисдикция може да запази последиците от постановлението и от циркулярното писмо, както и от издаденото въз основа на тях разрешение, само ако съгласно вътрешното право това е допустимо в рамките на спора, с който е сезирана, и в случай че отмяната на посоченото разрешение би могла да има съществени последици за електроснабдяването — в конкретния случай на Белгия — и то само за времето, строго необходимо за отстраняването на тази незаконосъобразност.

³⁸ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.1, буква а), „Планове и програми от обхвата на Директива 2001/42“. Това решение е представено и в раздел II.2, буква а, подточка i), „Планове и програми по член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2001/42“.

IV. Кумулативно прилагане на директивите, които изискват оценка на въздействието

Решение от 22 септември 2011 г., Valčiukienė и др.(C-295/10, [EU:C:2011:608](#))

„Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Планове, които определят използването на малки площи на местно равнище — Член 3, параграф 3 — Документи относно устройство на територията на местно равнище, в които е посочен само един предмет на стопанска дейност — Оценка по силата на Директива 2001/42/ЕО, изключена от националното право — Право на преценка на държавите членки — Член 3, параграф 5 — Връзка с Директива 85/337/ЕО — Член 11, параграфи 1 и 2 от Директива 2001/42/ЕО“

В това решение, чийто фактически контекст е описан по-горе³⁹, запитващата юрисдикция поставя на Съда и въпроса дали екологичната оценка по Директива 85/337 води до освобождаване от задължението за извършване на такава оценка по Директива 2001/42.

В това отношение Съдът припомня, че съгласно самия текст на член 11, параграф 1 от Директива 2001/42 екологичната оценка, осъществявана по силата на тази директива, не накърнява изискванията на Директива 85/337. От това следва, че когато разпоредбите на тази директива го изискват, екологичната оценка по Директива 85/337 се прибавя към екологичната оценка, извършвана по силата на Директива 2001/42.

По същия начин оценката на въздействието върху околната среда, извършвана по силата на Директива 85/337, не засяга изискванията на Директива 2001/42 и не би могла да води до освобождаване от задължението за извършване на екологична оценка, предвидено от последно посочената директива с цел да се съобразят специфични за нея екологични аспекти.

Затова изискванията на Директиви 2001/42 и 85/337 трябва да се прилагат кумулативно.

В това отношение Съдът пояснява, че когато съответната държава членка е предвидила координирана или обща процедура, от член 11, параграф 2 от Директива 2001/42 следва, че в рамките на такава процедура задължително трябва да се провери дали екологичната оценка е извършена в съответствие с всички разпоредби, които се съдържат в съответните директиви.

При тези обстоятелства запитващата юрисдикция е тази, която трябва да провери дали извършената в главното производство оценка е резултат от координирана

³⁹ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.2, буква б), подточка i), „Планове и програми по член 3, параграф 3 от Директива 2001/42“.

Оценка на въздействието върху околната среда

или обща процедура и дали отговаря на всички изисквания на Директива 2001/42. Ако се окаже, че е така, повече няма да е налице задължение за извършване на нова оценка по силата на последната директива.



СЪД
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Дирекция „Изследвания и документация“

февруари 2024 г.