

Дело С-41/24

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

Дата на постъпване в Съда:

22 януари 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

High Court (Висш съд, Ирландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 декември 2023 г.

Жалбоподател:

Waltham Abbey Residents Association

Ответници:

An Bord Pleanála

Ирландия

Attorney General (Главен прокурор, Ирландия)

При участието на:

O'Flynn Construction Co. Unlimited Company

Предмет на главното производство

Спорът в главното производство се отнася до жалба, подадена пред High Court (Висш съд, Ирландия) от жалбоподателя — сдружение на жители, с която се обжалва решението на първия ответник, An Bord Pleanála (Служба по устройство на територията, Ирландия, наричана по-нататък „Службата“), за издаване на разрешение за благоустройство на възложителя — заинтересованата страна O'Flynn Construction Co. Unlimited Company, за стратегическо жилищно строителство, състоящо се от 123 апартамента и съпътстващи строителни дейности в Балинколиг, графство Корк (Ирландия).

Предмет и правно основание на запитването

Съгласно член 267ДФЕС се иска тълкуване на член 4, параграф 4 и точка 3 от приложение II.A към Директива 2011/92 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда в редакцията ѝ, изменена с Директива 2014/52.

Преюдициални въпроси

- 1) Следва ли от член 4, параграф 4 и/или точка 3 от приложение II.A към Директива 2011/92, изменена с Директива 2014/52, тълкувани в светлината на принципа на предпазните мерки, че когато трябва да се предостави информация съгласно приложение II.A към Директивата и когато компетентният орган разполага с данни, че проектът може да засегне даден вид или местообитание, съответният възложител е длъжен да получи цялата релевантна информация за видовете или местообитанията, които могат да бъдат засегнати от проекта, чрез извършване на или снабдяване с научни изследвания, които са достатъчни, за да се отстрани съмнението относно значителното въздействие върху тези видове или местообитания, и че при липса на резултати от такива изследвания компетентният орган трябва да бъде уведомен и да бъде задължен да се произнесе въз основа на липсата на достатъчно информация, за да се отстрани съмнението относно това дали проектът ще окаже значително въздействие върху околната среда?
- 2) Следва ли от член 4, параграф 4 и/или точка 3 от приложение II.A към Директива 2011/92, изменена с Директива 2014/52, тълкувани в светлината на принципа на предпазните мерки, че когато трябва да се предостави информация съгласно приложение II.A към Директивата, компетентният орган е длъжен да отстрани съмнението относно възможността за значително въздействие върху околната среда, ако предлага проектът да не се подлага на оценка съгласно членове 5—10 от Директивата, и следователно, че когато при вземането на решение по член 4, параграф 2 от Директивата компетентният орган обективно не разполага с достатъчно информация, за да се отстрани съмнението относно това дали проектът ще има значително въздействие върху околната среда, трябва да се изисква проектът да бъде подложен на оценка съгласно членове 5—10 от Директивата?
- 3) Ако отговорът на първия въпрос като цяло е отрицателен, възникват ли такива последици, доколкото потенциалното значително въздействие върху околната среда се отнася до видове, които могат да бъдат засегнати от проекта, когато тези видове се ползват със строга защита съгласно член 12 от Директива 92/43, като се има предвид по-

- специално значението на тези видове, признато в член 3, параграф 1, буква б) от Директива 2011/92 и съображение 11 от Директива 2014/52?
- 4) Следва ли от член 4, параграф 4 и/или точка 3 от приложение II.A към Директива 2011/92, изменена с Директива 2014/52, тълкувани в светлината на принципа на предпазните мерки, че ако след предоставянето на информация от възложителя съгласно приложение II.A към Директивата, на компетентния орган е предоставена допълнителна информация от друго лице, която обективно може да породи съмнение относно въздействието на проекта върху околната среда, възложителят е длъжен да предостави на компетентния орган допълнителна информация, която да отстрани това съмнение, или да уведоми компетентния орган за липсата на такава информация, или компетентният орган е длъжен сам да се съобие с допълнителна информация, която да отстрани това съмнение, или вместо това да приеме, че е необходима оценка съгласно членове 5—10 от Директивата при липсата на достатъчно информация, която да отстрани съмнението относно това дали проектът ще окаже значително въздействие върху околната среда?
- 5) Ако отговорът на четвъртия въпрос като цяло е отрицателен, възникват ли такива последици, доколкото потенциалното значително въздействие върху околната среда се отнася до видове, които могат да бъдат засегнати от проекта, когато тези видове се ползват със строга защита съгласно член 12 от Директива 92/43 на Съвета, като се има предвид по-специално значението на тези видове, признато в член 3, параграф 1, буква б) от Директива 2011/92 и съображение 11 от Директива 2014/52?

Приложими разпоредби от правото на Съюза и от международното право

Член 191 ДФЕС.

Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна. В член 12 се посочва, че държавите членки трябва да въведат строга система за опазване на животинските видове, посочени в приложение IV, буква а). Следните видове прилепи са включени в приложение IV, буква а): *Microchiroptera* — всички видове, *Megachiroptera* — *Pteropodidae*, *Rousettus aegyptiacus*.

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, изменена с Директива 2014/52. В член 3, параграф 1, буква б) се посочва, че оценката на въздействието върху околната среда определя, описва и оценява по подходящ начин, съобразно особеностите на всеки отделен случай, преките

и непреките значителни въздействия на даден проект върху биологичното разнообразие, като се отделя особено внимание на видове и местообитания, защитени по силата на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО. Съгласно член 4, параграфи 2 и 4 за проектите, изброени в приложение II държавите членки вземат решение дали проектът да подлежи на оценка в съответствие с разпоредбите на членове 5—10. Когато държавите членки решат да изискат преценка за проектите, изброени в приложение II, възложителят на проекта трябва да предостави информация за характеристиките на проекта и вероятните значителни последици от него за околната среда. Подробен списък с информацията, която трябва да бъде предоставена, е посочен в приложение II.A. В приложение III са посочени критериите за определяне дали проектите, изброени в приложение II, следва да подлежат на оценка на въздействието върху околната среда.

Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година за изменение на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, съображение 11.

Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, съставена в Орхус, Дания, на 15 юни 1998 г.

Релелвантна съдебна практика на Европейския съюз

Решение от 21 септември 1999 г., Комисия/Ирландия, C-392/96, ECLI:EU:C:1999:431;

Решение от 16 септември 1999 г., World Wildlife Fund/Autonome Provinz Bozen и др., C-435/97, ECLU:EU:C:1999:217;

Решение от 30 януари 2002 г., Комисия/Гърция, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60;

Решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, точка 44;

Решение от 10 януари 2006 г., Комисия/Германия, C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3;

Решение от 14 юни 2007 г., Комисия/Финландия, C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341;

Заключение на генералния адвокат Sharpston от 18 октомври 2011 г., Vohus и др., C-128/09, ECLI:EU:C:2011:319;

Решение от 18 октомври 2011 г., Vohus и др., C-128/09, ECLI:EU:C:2011:667;

Решение от 24 март 2011 г., Комисия/Белгия, C-435/09, EU:C:2011:176, т. 64;

Решение от 11 февруари 2015 г., Marktgemeinde, C-531/13, ECLI:EU:C:2015:79;

Решение от 6 октомври 2015 г., East Sussex County Council, C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656;

Решение от 10 ноември 2016 г., Комисия/Гърция, C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847;

Решение от 31 май 2018 г., Комисия/Полша, C-526/16, ECLI:EU:C:2018:356, точки 66 и 67;

Решение от 7 ноември 2018 г., Holohan и др., C-461/17, ECLI:EU:C:2018:8843;

Решение от 4 март 2021 г., Föreningen Skydda Skogen, C-473/19, ECLI:EU:C:2021:166;

Решение от 24 февруари 2022 г., Namur Est/Region Wallonie, C-463/20, ECLI:EU:C:2022:121;

Заключение на генерален адвокат Kokott от 15 юни 2023 г., Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:39;

Решение от 15 юни 2023 г., Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477.

Приложими разпоредби от националното право и национална съдебна практика

Planning and Development Regulations 2001 (Наредба за устройството и развитието на територията от 2001 г.) Член 109, параграфи 2В, 4 и 5 и член 299В, параграф 2, буква b).

Член 109, параграфи 2В, 4 и 5 уреждат предварителната проверка на Службата за това дали съществува реална вероятност от значително въздействие върху околната среда, произтичащо от предложеното строителство, и следователно дали е необходима оценка на въздействието върху околната среда (наричана по-нататък „ОВОС“). Службата трябва да вземе предвид критериите, посочени в приложение 7, информацията, предоставена съгласно приложение 7А, допълнителната информация, посочена в параграф 2А, буква а), ако има такава, и описанието, посочено в параграф 2А, буква b), ако има такава, както и наличните резултати, когато е уместно, от предварителни проверки или оценки на въздействието върху околната среда, извършени съгласно законодателството на Съюза.

Съгласно член 299В, параграф 2, буква b), когато информацията, посочена в параграф 1, буква b), подточка ii), подточка II, е предоставена от заявителя и резултатът от предварителната проверка на Службата е, че съществува реална вероятност от значително въздействие върху околната среда, произтичащо от предложеното строителство, тя трябва да отхвърли заявлението на заявителя в съответствие с член 8, параграф 3, буква а) от Planning and Development (Housing and Residential Tenancies) Act 2016 (Закон за устройството и развитието на територията (жилищно строителство и наемни жилища) от 2016 г.).

European Communities (Bird and Natural Habitats) Regulations 2011 (Наредба на Европейските общности (птици и естествени местообитания) от 2011 г.), членове 51 и 54.

Planning and Development (Housing and Residential Tenancies) Act 2016 (Закон за устройството и развитието на територията (жилищно строителство и наемни жилища) от 2016 г.), член 8, параграф 3, буква а) и член 9, параграф 5.

В член 8, параграф 3, буква а) се предвижда, че Службата може да реши да откаже да разгледа всяко заявление, подадено до нея съгласно член 4, параграф 1, когато счита, че заявлението за издаване на разрешение или докладът за оценката на въздействието върху околната среда, или докладът за оценката на въздействието върху обект от „Натура“, ако се изисква такава, са недостатъчни или непълни, като се вземат предвид по-специално разпоредбите за издаване на разрешение и всички разпоредби, приети съгласно член 12 или член 177 от Planning and Development Act, 2000 (Закон за устройството и развитието на територията от 2000 г.), или всички консултации, проведени съгласно член 6.

Член 9, параграф 5 позволява на Службата, когато не е упражнила функциите си по член 8, параграф 3, да откаже разглеждане на заявление, да откаже да издаде разрешение за предложено стратегическо жилищно строителство във връзка със заявление по член 4, когато счита, че такова строителство би било преждевременно с оглед на недостатъчния характер или непълнотата на доклада за оценка на въздействието върху околната среда или на доклада за оценката на въздействието върху обект от „Натура“, представени със заявлението за разрешение.

Jennings & Anor/An Bord Pleanála [2023] IEHC 14

Shadowmill/An Bord Pleanála & Ors. [2023] IEHC 157 (Holland J.)

Monkstown Road Residents Association/An Bord Pleanála [2022] IEHC 318, [2022] 5 JIC 3106 (Holland J.)

Кратко представяне на фактите и хода на главното производство

- 1 В Ирландия живеят 11 вида прилепи, като всички те са включени в списъка на строго защитените видове в Директива 92/43.
- 2 За целите на въпросното заявление за издаване на разрешение за строеж е извършено проучване на дърветата и са изготвени доклади за предварителна проверка от името на възложителя за целите на ОВОС съгласно изменената Директива 2011/92 и за целите на извършване на подходяща оценка (наричана по-нататък „ПО“) съгласно Директива 92/43. Докладът за предварителна проверка във връзка с ОВОС не включва конкретен анализ на флората и фауната, нито се отнася до въздействието върху прилепите, а таблицата от предварителната проверка не се отнася до биологичното разнообразие. В доклада за предварителна проверка във връзка с ПО не се разглежда конкретно действителното въздействие върху прилепите освен общото споменаване, че „смущения за фауната може да възникнат пряко чрез загуба на местообитания (напр. убежища на прилепи) или косвено чрез шум, вибрации и повишена активност, свързана със строителството и експлоатацията“.
- 3 Единственото споменаване на биологичното разнообразие е в доклада за предварителна проверка във връзка с ПО, който се отнася само до обектите от Natura 2000, а не до екологията на самия строителен обект. Оценката на дървесната растителност е извършена в един-единствен ден, през деня и не включва евентуалното или действителното използване на дърветата от прилепи, нито дали мястото се използва за хранене или придвижване. Не е извършено проучване на прилепите или други изследвания, които биха могли да се считат за изчерпателни от научна гледна точка по отношение на използването на обекта от прилепи. По този начин не са спазени Bat Mitigation Guidelines Ireland (Насоки за смекчаване на въздействието върху прилепите в Ирландия) и няма обяснение от страна на възложителя за това.
- 4 На 7 юли 2020 г. жалбоподателят представя пред Службата становище, в което посочва, че предложеното строителство се намира на по-малко от 400 метра от река Lee в най-близката ѝ точка и че река Lee е призната за важно местообитание на редки и застрашени видове прилепи, както и на друга дива флора и фауна. Реката действа като растителен коридор, по който прилепите и други животни могат да се придвижват от по-широката провинция към градската среда.
- 5 Въпреки че в становището на жалбоподателя се повдигат въпроси относно риска от значително въздействие върху прилепите, след представянето на това становище не е потърсена допълнителна информация от възложителя. Нито инспекторът, нито Службата са посочили допълнителна информация, която да се отнася до риска от въздействие върху прилепите. Въпреки това представеното от жалбоподателя становище не съдържа никакви научни доказателства или данни, които да сочат, че прилепите използват въпросния

обект, и Службата отбелязва липсата на значителни екологични проблеми в района.

- 6 Инспекторът препоръчва да се издаде разрешение на 11 септември 2020 г. Инспекторът е на мнение, че обектът като цяло не предоставя подходящи местообитания за дива флора и фауна или видове, чието опазване представлява интерес, но заявява, че изсичането на дърветата трябва да се извърши в съответствие със съветите на подходящо квалифициран еколог, за да се предотврати потенциалното въздействие върху прилепите. Инспекторът не извършва предварителна проверка във връзка с ОВОС, а вместо това отхвърля необходимостта от проверка след предварително изследване.
- 7 Площта на въпросния обект е 1,13 хектара и преди това е бил използван като строителен комплекс. Той се намира в градска среда. В обекта няма сгради, които биха могли да се използват като убежища на прилепи. Извършеното проучване на дърветата включва визуална проверка на всички дървета. От 17-те дървета, намиращи се на строителния обект, 13 се считат за дървета с ниска стойност и ще бъдат премахнати. Четири дъбови дървета ще бъдат запазени, а два ще бъдат премахнати. Растежът на шестте дъба, намиращи се на обекта, е потиснат от кипарис от вида *Lawson Cypress*, което ограничава възможността те да бъдат използвани от прилепи. Мястото не е определено като местообитание на прилепи или други видове от National Parks and Wildlife Service (Служба за националните паркове и дивата флора и фауна (NPWS)) и в района няма местообитания на прилепи или регистрирани наблюдения на прилепи от National Biodiversity Data Centre (Национален център за данни за биологичното разнообразие).
- 8 На 16 септември 2020 г. Службата решава да издаде разрешение. Въпреки че Службата приема предварителната проверка на инспектора във връзка с ПО, тя не прави това по отношение на ОВОС. Вместо това Службата сама извършва предварителната проверка във връзка с ОВОС. Службата стига до заключението, че поради естеството, мащаба и местоположението на разглеждания обект няма вероятност предложеното строителство да окаже значително въздействие върху околната среда. В раздела от решението относно предварителната проверка във връзка с ОВОС не се споменават приложение II.A или III, нито друга разпоредба от Директива 2011/92, нито правото на Съюза като цяло. Той посочва само член 109, параграф 3 от Planning and Development Regulations 2001 (Наредба за устройството и развитието на територията от 2001 г.). В решението на Службата изобщо не се споменават прилепите, а просто се одобрява първоначалната документация на възложителя, без да се разглеждат под заглавието „ОВОС“ въпросите, повдигнати впоследствие по отношение на прилепите. Въпреки това решението включва законна мярка за смекчаване на въздействието върху прилепите, която е от значение за решението за предварителната проверка, и отразява становището на инспектора, че за да се смекчи въздействието върху прилепите от изсичането на дървета, това изсичане

следва да се извърши в съответствие със съветите на подходящо квалифициран еколог.

- 9 На 3 ноември 2020 г. жалбоподателят подава жалба пред запитващата юрисдикция, с която обжалва приетото от Службата решение за издаване на разрешение. Жалбоподателят твърди по-специално, че това решение е невалидно, тъй като Службата е допуснала грешка, като изобщо не е взела под внимание или не в достатъчна степен потенциалните смущения за прилепите, както и влошаването или унищожаването на местата за почивка на прилепите по смисъла на член 12 от Директива 92/43 и European Communities (Bird and Natural Habitats) Regulations 2011 (Наредба на Европейските общности (птици и естествени местообитания) от 2011 г.), и по-специално е допуснала грешка, като е отхвърлила необходимостта от ОВОС на етапа на предварителната проверка въпреки липсата на доказателства по тези въпроси.

Основни доводи на страните в главното производство

- 10 Жалбоподателят счита, че предвид строго защитения статут на прилепите съгласно Директива 92/43, потенциалното смущение за прилепите или влошаването или унищожаването на местата за почивка представляват значително въздействие върху околната среда по смисъла на Директива 2011/92. Службата не е разполагала с достатъчно информация, която да ѝ позволи да заключи, че значителното въздействие върху околната среда е малко вероятно. Според жалбоподателя целта на Директива 2011/92 би била нарушена, ако възложителят и/или органът по издаване на разрешение може да изключи възможността за значително въздействие върху околната среда на етапа на предварителната проверка въз основа на непълна и/или неподходяща информация. Ако необходимата информация не е налична или не е представена от възложителя, тогава член 4, параграф 4 от Директивата следва да се тълкува като задължаващ възложителя да уведоми компетентния орган за това обстоятелство и следователно възможността за значително въздействие върху околната среда не може да бъде изключена. Ако компетентният орган обективно не разполага с достатъчно информация, за да отстрани съмнението дали проектът ще окаже значително въздействие върху околната среда, проектът трябва да бъде подложен на оценка съгласно членове 5—10 от Директивата. Освен това в контекста на видовете, които се ползват със строга защита съгласно член 12 от Директива 92/43, компетентният орган не може а fortiori да реши на етапа на предварителната проверка да не извършва ОВОС, тъй като не е предоставена информация.
- 11 Службата счита, че компетентният орган основно е този, който трябва да определи дали разполага с достатъчно информация, за да извърши предварителна проверка във връзка с ОВОС в съответствие с Директива 2011/92 и релевантното национално законодателство. Когато не е удовлетворен от информацията, с която разполага, той може да поиска

допълнителна информация. Директива 2011/92 не изисква от компетентния орган да извърши ОВОС само защото е приел, че не разполага с достатъчно информация. Службата счита, че трябва да не се смесват Директива 2011/92 и Директива 92/43. Макар че и двете директиви са насочени към опазване на околната среда, те съществуват отделно и налагат на държавите членки различни задължения по отношение на различните проекти. Освен това стъпките, които трябва да бъдат предприети от компетентния орган, водещи до приемане на решение съгласно член 4, параграф 4 от Директива 2011/92, и всяко решение дали да се изисква допълнителна информация, било то от възложителя или от други източници, са въпроси, които се решават от компетентния орган, и това не се влияе от статута на даден вид като защитен съгласно член 12 от Директива 92/43.

Кратко изложение на мотивите в акта за преюдициално запитване

- 12 Запитващата юрисдикция отбелязва, че Службата се позовава на факта, че тя и инспекторът са констатирани липса на въздействие. Според тази юрисдикция обаче от това логически не следва, че тези констатации изключват всякакво съмнение, за да позволят да се вземе решение да не се извършва ОВОС. Жалбоподателят има задължението да обори становището на Службата, но е успял да посочи редица фактори, които могат да създадат съмнение, дори когато се разглеждат в контекста на други фактори, подкрепящи становището на Службата.
- 13 Като фактическа констатация с оглед на доказателствата запитващата юрисдикция приема, че макар да е имало информация, въз основа на която Службата би могла да заключи, че може да няма значително въздействие върху прилепите, е липсвала информация, която да изключи по несъмнен начин възможния риск от значително въздействие върху прилепите в резултат на строителството.
- 14 Според запитващата юрисдикция първо трябва да се установи дали Службата е длъжна да отстрани всички основателни съмнения относно значителното въздействие върху околната среда, или само да приеме „разумно“ решение въз основа на някои материали, с които разполага, дори ако други разумни хора биха могли да не се съгласят. На второ място, възниква въпросът дали съответният критерий е изпълнен в настоящия случай. Това е въпрос по същество, който следва да бъде разгледан от запитващата юрисдикция. Ако релевантният критерий е да се отстранят всички основателни съмнения, в настоящия случай той не е изпълнен. Ако обаче критерият е просто да се приеме разумно решение, то в конкретния случай той би бил изпълнен.
- 15 Що се отнася до първите два преюдициални въпроса, запитващата юрисдикция счита, че по отношение на предварителната проверка по оценката на въздействието на даден проект върху видовете или

местообитанията, такава предварителна проверка би била непълна, недостатъчна и неефективна, освен ако не съществува подразбиращо се задължение за провеждане или получаване на подходящи научни изследвания, или за продължаване на процедурата въз основа на това, че въздействието не може да бъде изключено. Би било в противоречие с целта на Директива 2011/92 да се позволи на компетентния орган да реши да не извършва оценка по членове 5—10, когато не са изключени основателни съмнения относно значителното въздействие върху околната среда. Директива 2011/92 трябва да има за последица, че е налице риск, ако той не може да бъде изключен въз основа на обективни доказателства.

- 16 Що се отнася до третия и петия преюдициален въпрос, свързани със значението на вида, който се ползва със строга защита по член 12 от Директива 92/43 на Съвета, запитващата юрисдикция счита, че по-високото равнище на защита, предоставено от Директива 92/43, изисква повишено равнище на сигурност относно липсата на въздействие върху такива видове за целите на Директива 2011/92. Съгласно решение от 24 февруари 2022 г., *Namur Est/Region Wallonie*, C-463/20, ECLI:EU:C:2022:121, разглеждането на въздействието върху видовете, защитени по смисъла на Директива 92/43, трябва да представлява неразделна част от процедурата по издаване на разрешение за строеж по смисъла на Директива 2011/92, което означава, че компетентният орган трябва да разполага с подходяща информация от проучвания и друга информация, за да прецени въздействието на проекта върху всякакви видове, защитени от Директива 92/43.
- 17 Що се отнася до четвъртия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция счита, че ако от допълнителна информация, получена след представяне на данни съгласно приложение II.A към Директива 2011/92, се породи съмнение относно наличието на значително въздействие върху околната среда, тогава възложителят или самият компетентен орган трябва да определят допълнителна информация, за да се разсеят всякакви съмнения относно подобно въздействие, или компетентният орган трябва да приеме, че такова въздействие не е изключено.