

Дело C-721/21

Преюдициално запитване

**Дата на постъпване в Съда:**

26 ноември 2021 г.

**Запитваща юрисдикция:**

High Court (Висш съд, Ирландия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

4 октомври 2021 г.

**Жалбоподател:**

Eco Advocacy CLG

**Ответник:**

An Bord Pleanála

**Трето лице — помагач:**

Keegan Land Holdings

**Независими становища от:**

An Taisce – The National Trust for Ireland (Национален тръст за Ирландия)

ClientEarth AISBL

---

[...]

[Национален референтен номер]

[...] [Име на председателстващия съдия]

[...] [Наименования на страните, посочени по-горе, включително съгласно определението за допускане на двамата автори на становища]

[...]

[...] [Процесуални действия пред запитващата юрисдикция по приемането на акта за преюдициално запитване]

[...] [Самоличност на секретаря на High Court (Висш съд)]

[...] [Списък на клетвените декларации, съдържащи показания, представени като доказателства]

[...] [Имена на представителите на страните]

**HIGH COURT (ВИСШ СЪД)**

**СЪДЕБЕН КОНТРОЛ**

[...] [Национални референтни номера]

**ПО ДЕЛОТО, ОБРАЗУВАНО ПО ЧЛЕН 50 ОТ**

**PLANNING AND DEVELOPMENT ACT 2000 (ЗАКОН ЗА  
УСТРОЙСТВОТО И РАЗВИТИЕТО НА ТЕРИТОРИЯТА ОТ 2000 Г.) В  
ИЗМЕНЕНАТА МУ РЕДАКЦИЯ,**

**СЪС СТРАНИ:**

**ECO ADVOCACY CLG**

**ЖАЛБОПОДАТЕЛ**

**И**

**AN BORD PLEANÁLA**

**ОТВЕТНИК**

**И**

**KEEGAN LAND HOLDINGS LIMITED**

**ТРЕТО ЛИЦЕ — ПОМАГАЧ**

**И С ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**AN TAISCE - THE NATIONAL TRUST FOR IRELAND (НАЦИОНАЛЕН  
ТРЪСТ ЗА ИРЛАНДИЯ)**

**И**

**CLIENTEARTH AISBL**

**АВТОРИ НА НЕЗАВИСИМИ СТАНОВИЩА**

(№ 2)

**РЕШЕНИЕ на [...] [председателстващ съдия], представено в понеделник, 4 октомври 2021 г.****Предмет на спора**

- 1 С жалбата по съдебен ред се оспорва действителността на разрешение за жилищно строителство в гр. Трим, графство Мийт, издадено от ответника An Bo[...]rd Pleanála (наричан по-нататък „Службата“) на възложителя на проекта, който се явява по делото като трето лице — помагач. Предлага се изграждане на 320 жилища в Чартърскул ленд, част от местността Мейнърлендс, намираща се в близост до специална зона за опазване (СЗО) и специална защитена зона (СЗЗ) „Река Бойн и река Блекуотър“.

**Факти**

- 2 За същата територия има редица откази по инвестиционни проект. През 2008 г. е отхвърлен идеен инвестиционен проект поради липса на система за устойчиво отводняване (СУО).
- 3 През 2009 г. е отхвърлен идеен инвестиционен проект поради съдържащи се в него недостатъци, тъй като местността е значима за [...] Трим – град с културно наследство, намира се в близост до зона с археологически потенциал, както и до защитена архитектурна зона.
- 4 През 2011 г. е отхвърлен друг проблемен идеен инвестиционен проект със заключението, че би представлявал жилищното строителство с нисък стандарт.
- 5 Първоначално територията е била отредена за търговски и промишлени цели [...], но впоследствие предназначението ѝ се променя за жилищно строителство.
- 6 На 3 септември 2019 г. е проведена предварителна среща за съгласуване на проекта между третото лице — помагач, и общинския съвет на графство Мийт (наричан по-нататък „Съветът“).
- 7 През ноември 2019 г. е изготвен първоначалният доклад от предварителната проверка за съответствие (наричана по-нататък „ПС“).
- 8 На 20 декември 2019 г. третото лице — помагач, подава заявление за предварително съгласуване на проекта като проект за стратегическо жилищно строителство.
- 9 На 13 февруари 2020 г. възложителят провежда предварителна среща за съгласуване на проекта със Службата, а на 2 март 2020 г. същата решава, че заявлението се нуждае от допълнително проучване или промени.

- 10 На 7 април 2020 г. National Parks and Wildlife Service (Национална служба за парковете и дивата природа) утвърждава цели за опазване за СЗО „Река Бойн и река Блекуотър“.
- 11 През юни 2020 г. е изготвен вторият доклад от предварителната ПС.
- 12 Официално разрешение за строеж по настоящото дело е поискано на 8 юли 2020 г.
- 13 Проектът предвижда, че по време на експлоатационната фаза повърхностните води на обекта ще се събират под земята в утаечни резервоари за отточни води. Едновременно с това на изходната шахта на всеки утаечен резервоар ще бъдат поставени подходящи устройства за контрол на оттока. На входната тръба на всички резервоари ще се монтира байпасен сепаратор от клас 1, който да пречиства повърхностните води и да отстранява всички потенциални замърсители преди постъпването им в резервоара и съответно преди изпускането им от същия. Водата ще се оттича в поток, приток на река Бойн, на около 100 метра южно от обекта.
- 14 Самата река Бойн се намира на около 640 метра на север от обекта. Тя е част от СЗЗ „Река Бойн и река Блекуотър“ (референтен номер 004232), за която квалифициращ интерес представлява земеродното рибарче (*Alcedo atthis*) [A229].
- 15 На около 700 метра северно от обекта се намира СЗО „Река Бойн и река Блекуотър“ (референтен номер 002299). Квалифициращ интерес са алкални блата [7230], алувиални гори с *Alnus glutinosa* и *Fraxinus excelsior* (Alno-Padion, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) [91E0], *Lampetra fluviatilis* (речната минога) [1099], *Salmo salar* (сьомгата) [1106] и *Lutra lutra* (видратата) [1355].
- 16 През юли 2020 г. са изготвени доклад за предварителна проверка на въздействието върху околната среда (наричано по-нататък „ВОС“), както и оценка на екологичното въздействие, които включват редица предложения относно мерки за смекчаване на въздействието. Представен е и доклад за предварителна проверка по Директивата за местообитанията със заключение за липса на въздействие върху зоните от „Натура 2000“.
- 17 Жалбоподателят и други организации представят становища по искането на разрешение за строеж.
- 18 На 11 август 2020 г. от името на An Taisce (Национален тръст за Ирландия, организация, която по закон представя становища по териториално-устройствени въпроси и първи автор на независимо становище съгласно определението на съда) е представено становище, в което е отбелязано потенциалното въздействие върху европейските зони.
- 19 На 31 август 2020 г. председателят на Съвета представя доклад по искането на разрешение за строеж.

- 20 [...] От страна на Съвета длъжностното лице за културното и природно наследство изготвя паметна записка с дата 30 август 2020 г., озаглавена „Бележки относно предварителната проверка за съответствие и оценката на екологичното въздействие на жилищния проект в Чартърскул Ленд, Мейнърленд, гр. Трим, графство Мийт“.
- 21 [...] Основните положения в документа са [...]:
- а) използваните на територията местообитания не представляват квалифициращи интереси в прилежащата европейска зона;
  - б) не е направена оценка на степента и на кумулативното въздействие на премахването на живия плет;
  - в) проучването относно прилепите обхваща период в края на активния сезон на прилепите и не съдържа информация относно използването от прилепи през пролетта, когато са активни родилните гнезда;
  - г) сред прилепите доминира кафявото прилепче (*Pipistrellus pipistrellus*), следвано от малкото кафяво прилепче, при ограничено присъствие на други видове, включително малък вечерник и различни видове „нощници“ (*Myotis*);
  - д) многообразието на прилепи представлява особеност с повишено местно значение;
  - е) в оценката на екологичното въздействие, точка 6.1, са посочени определени мерки за смекчаване на въздействието;
  - ж) тези мерки за смекчаване на въздействието трябва да се прилагат под надзора на подходящо квалифициран еколог и специалист по прилепите;
  - з) живите плетове и дърветата не трябва да се премахват по време на сезона на гнездене; и
  - и) в плана за екологично управление на строителството следва да бъдат подробно описани предпазни мерки, гарантиращи, че на територията няма да бъдат въведени чужди за нея инвазивни видове. Тези мерки следва да са в съответствие с документа на National roads authority (Национален орган за пътищата) („The Management of Noxious Weeds and Non-Native Invasive Plant Species on National Roads [Управление на плевелите и инвазивните неместни видове по националните пътища]“, 2010 г.) и да бъдат съобразени с Best Practice Management Guidelines (Насоките за най-добри практики на управление), изготвени от организацията Invasive Species Ireland [...].

- 22 Що се отнася до пречистването на водите, [длъжностното лице на Съвета за културното и природно наследство, което е] автор на доклада, отбелязва, че водата се отвежда по тръбопровод от утаечен резервоар на обекта към поток на 100 метра южно от обекта, [който поток] е приток на река Бойн. Длъжностното лице посочва по-нататък: „при проверката за съответствие Службата следва да се увери в ефикасността на стратегията за СУО и управление на повърхностните води на обекта, за да се гарантира липсата на значителни въздействия (преки или косвени) върху квалифициращ интерес в зони от Натура 2000 (европейските зони), нито самостоятелно, нито в комбинация с други планове или проекти“.
- 23 Докладът на председателя [на Съвета] [от] 31 август 2020 г. [...] е изготвен съгласно член 8, параграф 5, буква а) от Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [Закон за устройството и развитието на територията (за жилищно строителство) и наемните жилища от 2016 г.]. Точка 7.13 от доклада [...] дословно възпроизвежда опасенията на длъжностното лице за културното и природно наследство.
- 24 В становището на An Taisce [...] от 11 август 2020 г., изготвено от г-жа [...]D[...], длъжностно лице за политиката на устройствено планиране и околната среда, се посочва [...]
- 25 [...]: „На около 100 [метра] от границата на обекта тече поток, който се влива в река Бойн. Река Бойн е не само територия, обявена за СЗО и СЗЗ [...], но също така осигурява питейната вода на гр. Трим. An Taisce изразява загриженост, че качеството на водата в този поток може да се влоши в резултат [на] предлаганите строителни работи — намерението според плановете е повърхностните води да се отвеждат по канали за дъждовна вода в потока след частично филтриране в утаечни резервоари. Отбелязваме, че този поток вероятно е място за хвърляне на хайвер на пъстървата и считаме, че потенциалното отрицателно екологично въздействие върху потока не е било надлежно съобразено в оценката на екологичното въздействие“. Следва също да се отбележи по-конкретно, че коментарът на An Taisce за наличие само на „частично“ филтриране впоследствие изглежда не е бил изрично адресиран.
- 26 На 6 октомври 2020 г. инспекторът на Службата докладва, че препоръчва издаването на разрешение, и заключава, че след предварителната проверка за ВОС и ПС пълна оценка не е необходима.
- 27 Образецът, използван от инспектора в приложение А към нейния доклад, включва предварителна проверка за ВОС, която се различава съществено от приложение III към Директивата за ОВОС. Службата заявява (в последния възможен момент [...]), че разделите от приложение III могат да бъдат открити при по-внимателен прочит на доклада на инспектора, но аз не съм съгласен с това. Съответствието между приложение III и доклада на инспектора изглежда неясно.

- 28 Що се отнася до начина, по който инспекторът разглежда становищата на An Taisce и на Съвета, точка 12 от нейния доклад е посветена на ПС. Точка 12.1 отбелязва резултатите от предварителната проверка. Точка 12.2 описва проекта, а точка 12.3 констатира близостта на европейските зони и квалифициращи интереси. Точки 12.4 и 12.5 описват консервационните цели в европейските зони. Точка 12.6 отбелязва местонахождението на земеродното рибарче в системата „Бойн и Блекуотър“, като посочва, че в рамките на територията не са установени местообитания, свързани с този вид. В доклада се твърди, че проектът за пречистване на повърхностните води отчита мащаба и естеството на планираното строителство, и се посочва, че ще се изгради [и] експлоатира шосе „в съответствие със стандартните екологични особености, свързани с жилищното строителство“. В доклада се приема, че проектът няма потенциал да окаже значително въздействие върху качеството на водата и съответно върху квалифициращи интереси на СЗО и СЗЗ.
- 29 Отбелязано е становището на An Taisce, след което инспекторът коментира: „пътървата не е включена в списъка с квалифициращи интереси за СЗО „Река Бойн и река Блекуотър“. Не считам, че е налице потенциал за въздействие върху река Бойн поради хидроложки връзки на пътищата на повърхностните, подземните и отпадъчните води, и следователно няма потенциал за значително отрицателно въздействие на планираното строителство върху квалифициращи критерии за СЗО „Река Бойн и река Блекуотър“.
- 30 Заключение за липса на въздействие е повторено в точка 12.7 по отношение на двете европейски зони, а в точка 12.8 е направен извод, че не се налага ПС след извършената предварителна проверка.
- 31 В доклада [на инспектора] са предложени различни условия, например [...] условие 14, което изисква системата за СУО да бъде съгласувана със Съвета; вероятно може да се установи и известна връзка между някои от условията и някои от бележките, но нито Службата, нито инспекторът излагат изрични и подробни мотиви във връзка с тези бележки. Дори изискването системата за СУО да бъде съгласувана със Съвета не дава конкретен отговор на бележката на Съвета, че Службата (т.е. компетентният орган, който издава разрешение за строеж) следва да се увери, че системата е подходяща.
- 32 В този смисъл становищата не се адресират индивидуално, което повдига въпроса дали компетентният орган трябва да изложи изрични и подробни мотиви, които са в състояние да развеят всяко разумно от научна гледна точка съмнение относно последиците от предвидените строителни работи за съответната европейска зона и изрично и поотделно да отстраняват всяко от съмненията, изразени в това отношение в процеса на участие на обществеността.

- 33 На 22 октомври 2020 г. Службата разпорежда издаването на разрешение, като цяло в съответствие с препоръката на инспектора, и на 27 октомври 2020 г. разрешението е официално издадено по решение на Службата в рамките на процедурата за стратегическо жилищно строителство.
- 34 Службата не посочва изрично в кои точно документи [...] [се съдържат] мотивите във връзка с ВОС и ПС. Изглежда намерението е да се счита, че мотивите се съдържат в доклада на инспектора, съставляващ приложение А към този документ, и в докладите, представени от възложителя на проекта, на които инспекторът е направил позоваване, от което изглежда следва да се презумира, че посочените писмени материали са били приети.
- 35 [...] в настоящото производство основното искане е за отмяна на решението от 27 октомври 2020 г.
- 36 [...] [ход на производството пред запитващата юрисдикция]
- 37 [...] Спирам производството по дело Eco Advocacy CLG срещу An Bord Pleanála (No. 1) [2021] IENC 265 (Unreported, High Court, 27th May, 2021) и отхвърлям някои предварителни възражения против жалбата, както и жалбата в частта относно основанията по националния закон [...] [и] някои аспекти от правото на Съюза. Реших [...] да сезирам Съда на Европейския съюз по останалите въпроси, свързани с правото на Съюза, на основание член 267 ДФЕС.
- 38 [...] An Taisce и ClientEarth [...] [са допуснати] като автори на независими становища на 27 юли 2021 г. [...] [бележки на съда по представените становища]

#### **Приложима правна уредба**

- 39 В приложение към решението е представен списък на релевантните разпоредби от правото на Съюза и международни и национални правни и съдебни актове със съответни линкове.

#### **Допуснати основания за обжалване**

- 40 [...] допуснатите основания за обжалване [...] могат да бъдат обобщени, както следва:
- а) Службата и инспекторът не са разгледали надлежно въпросите, които е трябвало да бъдат разгледани съгласно Директивата за ОВОС;
  - б) липсва [...] изрично посочване точно в кои документи са изложени мотивите на компетентния орган;
  - в) Службата не е разгледала изрично всички конкретни раздели и подраздели от приложение III към Директивата за ОВОС;

- г) Службата неправилно е взела под внимание мерките за смекчаване на въздействието на етапа на предварителната проверка, което е в противоречие с Директивата за местообитанията; и
- д) Службата не е отстранила всяко разумно от научна гледна точка съмнение относно последиците за целостта на европейските зони, тъй като не е разгледала представените от An Taisce и Съвета документи и въпросите, повдигнати в тях.

### **Въпроси, свързани с правото на Съюза**

- 41 [...] [С]читам, че от посочените по-горе основания за отмяна произтичат шест въпроса [...], свързани с тълкуването на правото на Съюза, които се нуждаят от отговор, за да бъде постановено решение по делото, и считам за целесъобразно [...] да отправя запитване до Съда на Европейския съюз на основание член 267 ДФЕС.
- 42 Третото лице — помагач, и държавата не представят становища в отговор на предложените въпроси, така че по-долу са изложени становищата на останалите страни.

### **Първият въпрос**

- 43 Първият въпрос е:

**Следва ли от общия принцип на предимство на правото на Съюза и/или на лоялно сътрудничество, поначало или в конкретния контекст на правото в областта на околната среда, че когато лице оспори по съдебен ред действителността на административен акт, като се позовава изрично или мълчаливо на конкретен акт от правото на Съюза, но не посочва кои разпоредби на акта са нарушени или с оглед точно на кое тяхно тълкуване, националният съд, пред който е подадена жалбата, трябва или може да я разгледа въпреки нормите на националното процесуално право, които изискват конкретните нарушения да бъдат посочени в писмените изявления на лицето?**

- 44 Тезата на жалбоподателя е, че на този въпрос следва просто да се отговори утвърдително. По настоящото дело жалбоподателят се оплаква от извършените оценки съгласно директивите за ОВОС и за местообитанията. По-специално жалбоподателят се оплаква от липсата на достъп до тези оценки. Жалбоподателят повдига конкретно оплакване, че мотивите и съображенията, както и разгледаните въпроси не са били изложени в решението за предварителна проверка на ВОС. [...] Жалбоподателят твърди, че не може да бъде лишен от правата си по член 11 от Директивата за ОВОС само поради това, че не е посочил член 4 от Директивата за ОВОС или член 6 от Директивата за местообитанията. Тези задължения не произтичали от някои други разпоредби.

- 45 Тезата на Службата е, че съгласно правото на Съюза при определени обстоятелства националните съдилища *имат право* да повдигат въпроси, свързани с правото на Съюза, по свой почин или *ex officio*, но *не са задължени* да го правят. При вземането на решение дали да упражни правото си на преценка да повдигне такъв въпрос *ex officio*, националният съд може валидно да вземе предвид нормите на националното процесуално право, които изискват конкретните твърдени нарушения да бъдат изложени в писмените изявления на лицето, и съответно националният съд може да откаже да разгледа спорния въпрос на това основание.
- 46 Общото становище на авторите на независими становища е, че при определени обстоятелства националните съдилища *имат право* да повдигат въпроси, свързани с правото на Съюза, по свой почин или *ex officio*, и са длъжни да го правят в случай, че ако това не бъде направено, може да се стигне до неотстраняване на нарушение на правото на Съюза. При вземането на решение дали да повдигне такъв въпрос *ex officio*, националният съд трябвало да вземе предвид всички писмени изявления, разменени между страните. Освен това националният съд бил длъжен да защити правата на страните, като използва националните процесуални норми, за да гарантира например, че те имат възможност да бъдат изслушани по всички въпроси, повдигнати *ex officio*. Когато националният съд е задължен по силата на националното процесуално право да повдигне въпрос *ex officio* във връзка с националното право, той трябвало да направи това и по отношение на въпросите, свързани с правото на Съюза.
- 47 Предлаганият от мен отговор на въпроса е утвърдителен: правото на Съюза по принцип задължава националният съд да приложи правото на Съюза, на което се позовава страна по делото, дори ако конкретната разпоредба или тълкуване не са изрично посочени. Ефективното прилагане на правото на Съюза изисква националният съд да възприеме разширителен и целенасочен подход по отношение на средствата за правна защита, предвидени в правото на Съюза. Когато се търси ефективна правна защита за твърдяно нарушение на правото на Съюза и жалбоподателят изрично или мълчаливо се позовава на конкретен законодателен акт на Съюза, националният съд следва да бъде задължен да разгледа жалбата, дори ако националните процесуални норми обикновено биха изисквали да се изложат конкретните правни норми или конкретното тълкуване, на което се прави позоваване. Възприемането на подобен подход от националните съдилища би подобрило значително достъпността на правото на Съюза и ефективността на предвидените в него средства за правна защита, би премахнало техническите пречки пред достъпа до средствата за правна защита на Съюза, които биха могли да възникнат от националните процесуални норми, и би гарантирало, че при такива обстоятелства нарушенията на правото на Съюза няма да останат неотстранени. Утвърдителният отговор на този въпрос би увеличил значително степента, в която на практика правото на Съюза се вгражда в правния ред на държавите членки.

- 48 Причина да се постави този въпрос е, че ако отговорът е утвърдителен, жалбоподателят може да разполага с по-широк кръг основания за обжалване на оспореното разрешение.

### **Вторият въпрос**

- 49 Вторият въпрос е:

**Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 4, параграфи 2, 3, 4 и/или 5, и/или от приложение III към Директива 2011/92 за ОВОС, и/или от Директивата, разглеждани в светлината на принципите на правна сигурност и на добра администрация съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, че когато компетентен орган реши да не подлага предложение за издаване на разрешение за строеж на оценка на въздействието върху околната среда, трябва да има изрично, ясно и/или конкретно посочване на точните документи, в които са изложени мотивите на компетентния орган?**

- 50 Жалбоподателят счита, че отговорът на този въпрос е утвърдителен. При условията на евентуалност мотивите и съображенията, както и разгледаните въпроси, трябвало да бъдат ясно и изрично предоставени на разположение на обществеността. В противен случай се стигало до несигурност и объркване.
- 51 Според Службата както в националното право, така и в правото на Съюза не съществува изискване за изрично посочване на това в кои точно документи са изложени мотивите на компетентния орган, при условие че мотивите могат лесно да бъдат установени от цялата документация. Службата се позовава по-специално на решение на Съда Mellor (C-75/08).
- 52 Общото становище на авторите на независими становища е, че когато компетентен орган реши, че не се изисква оценка на въздействието върху околната среда, член 4, параграф 5, буква б) от Директивата за ОВОС изисква изрично и ясно посочване на основните причини, поради които не се изисква такава оценка. Когато изричното посочване препраща към части от други документи, тези препратки трябвало да бъдат изрично посочени, при условие че причините и препратките към части от други документи, в които се излагат причините, могат да бъдат ясно установени от средностатистически представител на обществеността, участващ в процедурата, който няма специални познания в областта на правото или екологичното оценяване. Мотивите трябвало да са достатъчни, за да позволят на представител на обществеността и на националния съд да проверят законосъобразността на решението без допълнителни обяснения или уточнения от страна на компетентния орган.
- 53 Предлаганият от мен отговор на този въпрос е утвърдителен: всяко решение след предварителна проверка следва да бъде придружено от изрични, ясни и конкретни мотиви. Докато вътрешното материално право може да

предостави значителна свобода на действие на вземащите решения органи в чисто вътрешен контекст по отношение на формата на решението, липсата на прозрачност по отношение на мотивите в контекста на правото на Съюза значително размива целите на участието на обществеността и на добрата администрация, които се прилагат към съответното законодателство на Съюза. Минималното съдържание, което се изисква, за да се осигури прозрачност, е мотивите на компетентния орган да бъдат изложени по изричен, конкретен и ясен начин чрез позоваване на определени документи, в които се съдържат тези мотиви. Процесът, при който може да се предположи [—] без това да е изрично посочено [—] че компетентният орган е приел документ, изготвен от възложителя на проекта, или документ, изготвен от друго длъжностно лице, или и двата документа, като следователно официалните мотиви на органа се съдържат в такива документи (приемайки изобщо, че могат да бъдат ясно установени), създава възможност за спорове по отношение на тълкуването, внася несигурност и не осигурява достатъчно прозрачност и процесуални гаранции. Това възпрепятства ефективното прилагане на правото на Съюза особено в случай, че жалбоподателят поиска да се възползва от средствата за правна защита срещу решението на компетентния орган. Налагането на задължение за излагане на такива мотиви по никакъв начин не е обременително за компетентния орган.

- 54 Причината за отправянето на този въпрос е, че в разглежданото решение не се посочват изрично документите, в които са изложени мотивите на компетентния орган относно ВОС. Ако е налице имплицитно задължение за това съгласно правото на Съюза, тогава жалбата следва да бъде уважена в тази част.

### Третият въпрос

- 55 Третият въпрос е:

**Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 4, параграфи 2, 3, 4 и/или 5, и/или от приложение III към Директива 2011/92 за ОВОС, и/или от Директивата, разглеждани в светлината на принципите на правна сигурност и на добра администрация съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, че когато компетентен орган реши да не подлага предложение за издаване на разрешение за строеж на оценка на въздействието върху околната среда, той е длъжен да направи изрично изложение, в което се разглеждат всички конкретни раздели и подраздели от приложение III към Директивата за ОВОС, доколкото тези раздели и подраздели са потенциално релевантни за проекта?**

- 56 Според жалбоподателя отговорът отново е утвърдителен. Член 4, параграф 5, буква б) от директивата бил категоричен. Той гласи: „в случай че се реши, че не се изисква оценка на въздействието върху околната среда, [решението

за преценяване] посочва основните причини, поради които не се изисква такава оценка с позоваване на съответните критерии, изброени в приложение III, и когато е предложено от възложителя на проекта, посочва всички характеристики на проекта и/или мерки, предвидени с цел избягване или предотвратяване на това, което иначе е можело да бъдат значителни неблагоприятни последици за околната среда“. Това задължение било ясно и недвусмислено и то не било изпълнено [в настоящия случай].

- 57 Тезата на Службата е, че член 4, параграф 3 от Директивата за ОВОС предвижда, че когато се разглежда всеки отделен случай или се въвеждат прагове или критерии, *се вземат под внимание* съответните критерии за подбор, посочени в приложение III. Това не изисквало непременно всички критерии от приложение III да са изрично посочени или изброени в административния акт. По-скоро се изисквало компетентният орган да вземе под внимание съответните критерии при индивидуалната преценка на внесеня проект. Ако това се направело, не съществувало изискване за използване на определена форма, нито за шаблонно или механично изреждане на отделните критерии от приложение III.
- 58 Общото становище на авторите на независими становища е, че чл. 4, параграф 3 от Директивата за ОВОС предвижда, че когато се разглежда всеки отделен случай или се въвеждат прагове или критерии, се вземат под внимание съответните критерии за подбор, посочени в приложение III. Това изисквало в изложението на основните причини по член 4, параграф 5, буква б) да се посочат всички релевантни критерии за подбор, съдържащи се в приложение III, и да се посочи как те са били взети под внимание. Когато в представените от обществеността становища са идентифицирани критерии за подбор, които компетентният орган не счита за релевантни, той трябвало да посочи мотивите, поради които не счита тези критерии за подбор за релевантни, като тези мотиви [трябвало] да бъдат достатъчни, за да позволят на представителите на обществеността и на националния съд да проверят законосъобразността на предварителната преценка без допълнителни обяснения или уточнения от страна на компетентния орган.
- 59 Предлаганият от мен отговор на този въпрос е утвърдителен. Прозрачността, ефективното участие на обществеността и принципите на добра администрация изискват изрично да бъдат разгледани всички релевантни за ОВОС раздели. Ако компетентният орган счита, че даден раздел не е релевантен, но участник в процеса на обществено допитване твърди обратното, компетентният орган следва изрично да обясни в мотивите защо разделът не е релевантен. Решение, в което разделите от приложение III не са разгледани изрично по този начин, не отразява принципите на добра администрация, създава пречка за смисленото и достъпно участие на обществеността и не осигурява необходимата прозрачност на правото на Съюза. Изискването за разглеждане на всеки релевантен раздел и за посочване на мотивите, поради които всеки раздел, за който се твърди, че е

релевантен, не е такъв според компетентния орган, е много леко задължение и по никакъв начин не е обременително за компетентния орган.

- 60 Причината за отправянето на този въпрос е, че форматът на доклада на инспектора, който според Службата може съгласно правото на Съюза допустимо да се разглежда заедно с решението, не обсъжда изрично всеки конкретен раздел и подраздел от приложение III към Директивата за ОВОС. Ако е налице такова задължение, тогава жалбата следва да бъде уважена в тази част.

#### **Четвъртият въпрос**

- 61 Четвъртият въпрос е:

**Следва ли член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО да се тълкува в смисъл, че при прилагането на принципа, че за да се определи дали е необходимо впоследствие да се извърши проверка на последиците от даден план или проект за съответната територия, на етапа на предварителната проверка не следва да се вземат предвид мерките, предназначени за избягване или намаляване на вредните последици от плана или проекта за тази територия, компетентният орган на държава членка има право да вземе предвид характеристиките на плана или проекта, включващи отстраняване на замърсители, които могат да доведат до намаляване на вредните въздействия върху европейската зона, единствено поради това, че тези характеристики не са предвидени като мерки за смекчаване на въздействието, дори да имат такъв ефект, и биха били включени в проекта като стандартни характеристики, независимо от въздействието върху съответната европейска зона?**

- 62 Жалбоподателят [...] твърди, че отговорът следва да е утвърдителен. Мерките за смекчаване на въздействието или водели до смекчаване на последиците, или не. Не можело да бъде определящо дали те са специално проектирани или предназначени за смекчаване на конкретно въздействие върху дадена територия. Мерките или били защитни, или не, и [...] те или щели да бъдат ефективни, или не. Съответно те не можели да бъдат изключени въз основа на това, че не са уникални или не са уникално разработени, проектирани или прилагани. Както било посочено в становищата, мерките, разглеждани по дело C-323/17, People Over Wind/Coillte Teoranta, били до голяма степен стандартни мерки за СУО, но въпреки това Съдът приел, че имат смекчаващо въздействие.

- 63 Според Службата компетентният орган на държава членка трябвало да има право да взема под внимание характеристиките на плана или проекта, включващи отстраняване на замърсители, които могат да доведат до намаляване на вредните въздействия върху европейската зона, тъй като тези характеристики:

- а) не са отредени като мерки за смекчаване на въздействието или насочени по какъвто и да е начин към избягване на вредното въздействие върху европейска зона, дори ако може да се приеме, че инцидентно имат такива последици; и
- б) биха били включени в проекта като стандартни характеристики, независимо от близостта или въздействието върху европейска зона, т.е. представляват така наречените „мерки, произтичащи от най-добри практики“, които се прилагат независимо от местоположението като стандартни характеристики на всички такива проекти.
- 64 Общото становище на авторите на независими становища е, че когато компетентният орган на дадена държава членка определя дали е необходимо да се извърши проверка на последиците от даден план или проект за определена територия, такива характеристики не следва да се вземат предвид. Понятието за това какво е или не „мярка за избягване или намаляване на вредните последици от проекта или плана, предвиден [за дадена] територия“ (съгласно решение по дело C-323/17, *People over Wind*), трябвало да се разглежда обективно, а не да се основава на субективни намерения, и не зависело от това дали мярката е разработена специално за плана или проекта[:] [...] дори мерки, представляващи „най-добри практики“ или „стандартни“ мерки, които все пак водят до избягване или намаляване на въздействието на плана или проекта върху европейската зона, представлявали мерки [...], които не могат да бъдат вземани предвид при предварителната проверка за съответствие. Съдът на Съюза последователно възприемал предпазлив подход по въпроса дали планът или проектът ще има вероятно значително въздействие, така че по отношение на предварителната проверка за този етап бил възприет стандартен подход на предпазливост. Подобна предпазливост и обективност следвало да се прилагат на същия етап и по въпроса за същността на „мерките за смекчаване“.
- 65 Предлаганият от мен отговор на този въпрос е утвърдителен. Критерият дали мерките са „отредени“ за смекчаване на въздействието или не е безнадеждно субективен. Опазването на околната среда трябва да се развива въз основа на обективни критерии, а единственият обективен критерий в случая е дали мерките имат за последица смекчаване на въздействието, а не дали целта им е такава. Дали мерките са стандартни или не също не е от значение по този въпрос. Горепосоченият подход намира опора в принципа на предпазливост.
- 66 Причината за отправянето на този въпрос е, че в случая компетентният орган не счита, че системата за СУО е мярка за смекчаване на въздействието, тъй като не е предвидена като такава и е стандартна характеристика на проектите за жилищно строителство. Ако независимо от тези фактори мярката представлява мярка за смекчаване на въздействието, тогава жалбата следва да бъде уважена в тази част относно твърдението, че мерките за

смекчаване на въздействието са били неправилно разгледани на етапа на предварителната ПС.

### **Петият въпрос**

67 Петият въпрос е:

**Следва ли член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО да се тълкува в смисъл, че когато независимо от въпросите или опасенията, изразени от експертните органи, на етапа на предварителната проверка компетентният орган на държава членка е убеден, че не е необходима проверка, той трябва да изложи изрични и подробни мотиви, които могат да разсеят всяко разумно от научна гледна точка съмнение относно последиците от предвидените строителни работи за съответната европейска зона, и тези мотиви трябва изрично и индивидуално да отстраняват всяко от съмненията, изразени в това отношение в процеса на участие на обществеността?**

68 Жалбоподателят счита, че на този въпрос трябва да се отговори утвърдително [...].

69 Службата счита, че от компетентния орган може да се изисква да представи конкретни мотиви, които разсейват всяко разумно от научна гледна точка съмнение относно последиците от предвидените строителни работи за съответната европейска зона и отстраняват основателните съмнения, изразени в това отношение по време на процеса на участие на обществеността на етапа на предварителната проверка за съответствие. Подходящият начин за отстраняване на тези съмнения обаче зависи от всички обстоятелства, включително от естеството на представеното становище, степента на научна несигурност, изразена в становището, и естеството и научния опит на заинтересованата страна. На представените становища можело да се отговори тематично, като нямало изискване всяко становище да бъде посочвано отделно и да получава самостоятелен отговор.

70 Общото становище на авторите на независими становища е, че от компетентния орган се изисква да представи точни и конкретни констатации и изводи, годни да премахнат всяко разумно от научна гледна точка съмнение относно последиците от предвидените строителни работи за съответната европейска зона, включително да отстранят основателните съмнения, изразени в това отношение по време на процеса на участие на обществеността на етапа на предварителната проверка за съответствие. Точните и конкретни констатации трябвало ясно да посочват и описват:

- а) най-добрите научни познания в областта, която е от значение за решението;
- б) разглеждането и анализа на всички аспекти на проекта, който поотделно или във взаимодействие с други планове или проекти може

- да повлияе на европейската зона предвид нейните консервационни цели; и
- в) констатациите и изводите след оценка на цялата релевантна информация, включително на информацията, събрана по време на процедурата за участие на обществеността, предвид най-добрите научни познания.
- 71 Задължението да се посочват мотиви при вземането на решения в областта на околната среда било не само въпрос на добра администрация, но и задължение на Ирландия съгласно член 6, параграф 9 от Орхуската конвенция.
- 72 Предлаганият от мен отговор на този въпрос е утвърдителен. Подобно правило, приложено на етапа на предварителната проверка, би осигурило съгласуваност с практиката на Съда на Съюза относно изискването за отстраняване на всяко съмнение от научна гледна точка и използването на най-добрите научни познания поначало в контекста на тази проверка за съответствие. Освен това изискването за индивидуално разглеждане на евентуалните съмнения, които са били повдигнати (по-специално [...] от добросъвестни участници в процеса на консултации като например първия посочен автор на независимо становище), осигурява прозрачност по отношение на отстраняването на съмненията от научна гледна точка и насърчава добрата администрация, като изисква от компетентния орган изрично да разгледа и отговори на всички такива въпроси относно евентуалното въздействие върху европейските зони. Както показва настоящият случай, когато само две становища реално повдигат въпроси, които е трябвало да бъдат разгледани (едното на лице, до което по закон се отправя запитване, а другото на местен орган), са налице въпроси, повдигнати от субекти в кръга на тяхната компетентност, и за компетентния орган нямаше да бъде по никакъв начин обременително да ги разгледа изрично, като по този начин щеше да се гарантира, че Директивата за местообитанията е спазена, а и щеше да се покаже, че тя се спазва, с което щеше да се гарантира прозрачност при отстраняването на съмненията от научна гледна точка относно въздействието върху европейските зони.
- 73 Причината за отправянето на този въпрос е, че компетентният орган не е отговорил изрично на съмненията, изразени в становищата на Съвета и на An Taisce. Ако има такова задължение, жалбата следва да бъде уважена в тази част.

### **Шестият въпрос**

- 74 Шестият въпрос е:

**Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 6, параграф 3 от Директива 92/43 относно местообитанията и/или директивата, разглеждани в светлината на принципите на правна**

**сигурност и на добра администрация съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, че когато компетентен орган реши да не подлага предложение за издаване на разрешение за строеж на процедура за проверка, трябва да има изрично, ясно и/или конкретно посочване на точните документи, в които са изложени мотивите на компетентния орган.**

- 75 Според жалбоподателя на този въпрос трябва да се отговори утвърдително [...].
- 76 Според Службата както в националното право, така и в правото на Съюза не съществува изискване за изрично посочване на точните документи, в които са изложени мотивите на компетентния орган, при условие че мотивите относно резултата от тази предварителна проверка за съответствие могат да бъдат лесно установени от документацията като цяло.
- 77 Общото становище на авторите на независими становища е, че когато компетентният орган реши да не подлага дадено предложение за издаване на разрешение за строеж на процедурата за проверка за съответствие, следва да има изрично ясно посочване на това в точно кои документи (и точно кои раздели от тези документи) са изложени мотивите на компетентния орган, при условие че мотивите и препратките към разделите от други документи, в които са изложени мотивите, могат да бъдат ясно установени от средностатистически представител на обществеността, участващ в процедурата, който няма специални познания в областта на правото или екологичното оценяване. Мотивите трябвало да бъдат достатъчни, за да позволят на представител на обществеността и на националния съд да проверят законосъобразността на решението без допълнителни обяснения или уточнения от страна на компетентния орган.
- 78 Предлаганият от мен отговор на въпроса е утвърдителен поради съображения, аналогични с тези във връзка с втория въпрос, относно необходимостта от изрично, ясно и конкретно посочване на документите, съдържащи мотивите за решението в контекста на ОВОС.
- 79 Причината за отправянето на този въпрос е, че в решението на Службата не е посочено изрично в кои документи са изложени мотивите във връзка с предварителната ПС. Ако има такова задължение, жалбата следва да бъде уважена в тази част.

### **Определение**

- 80 [...]
- а) [...] Спирам производството по делото до постановяване на решение от Съда на ЕС.

- б) На основание член 267 ДФЕС отправям следните въпроси до Съда на ЕС:
- і) Следва ли от общия принцип на предимство на правото на Съюза и/или на лоялно сътрудничество, поначало или в конкретния контекст на правото в областта на околната среда, че когато лице оспори по съдебен ред действителността на административен акт, като се позовава изрично или мълчаливо на конкретен акт от правото на Съюза, но не посочва кои разпоредби на акта са нарушени или с оглед точно на кое тяхно тълкуване, националният съд, пред който е подадена жалбата, трябва или може да я разгледа въпреки нормите на националното процесуално право, които изискват конкретните нарушения да бъдат посочени в писмените изявления на лицето?
  - іі) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 4, параграфи 2, 3, 4 и/или 5, и/или от приложение III към Директива 2011/92 за ОВОС, и/или от директивата, разглеждани в светлината на принципите на правна сигурност и на добра администрация съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, че когато компетентен орган реши да не подлага предложение за издаване на разрешение за строеж на оценка на въздействието върху околната среда, трябва да има изрично, ясно и/или конкретно посочване на точните документи, в които са изложени мотивите на компетентния орган?
  - ііі) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 4, параграфи 2, 3, 4 и/или 5, и/или от приложение III към Директива 2011/92 за ОВОС, и/или от директивата, разглеждани в светлината на принципите на правна сигурност и на добра администрация съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, че когато компетентен орган реши да не подлага предложение за издаване на разрешение за строеж на оценка на въздействието върху околната среда, той е длъжен да направи изрично изложение, в което се разглеждат всички конкретни раздели и подраздели от приложение III към Директивата за ОВОС, доколкото тези раздели и подраздели са потенциално релевантни за проекта?
  - ііv) Следва ли член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО да се тълкува в смисъл, че при прилагането на принципа, че за да се определи дали е необходимо впоследствие да се извърши проверка на последиците от даден план или проект за съответната територия, на етапа на предварителната

проверка не следва да се вземат предвид мерките, предназначени за избягване или намаляване на вредните последици от плана или проекта за тази територия, компетентният орган на държава членка има право да вземе предвид характеристиките на плана или проекта, включващи отстраняване на замърсители, които могат да доведат до намаляване на вредните въздействия върху европейската зона, единствено поради това, че тези характеристики не са предвидени като мерки за смекчаване на въздействието, дори да имат такъв ефект, и биха били включени в проекта като стандартни характеристики, независимо от въздействието върху съответната европейска зона?

- v) Следва ли член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО да се тълкува в смисъл, че когато независимо от въпросите или опасенията, изразени от експертните органи, на етапа на предварителната проверка компетентният орган на държава членка е убеден, че не е необходима проверка, той трябва да изложи изрични и подробни мотиви, които могат да разсеят всяко разумно от научна гледна точка съмнение относно последиците от предвидените строителни работи за съответната европейска зона, и тези мотиви трябва изрично и индивидуално да отстраняват всяко от съмненията, изразени в това отношение в процеса на участие на обществеността?
- vi) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 6, параграф 3 от Директива 92/43 относно местообитанията и/или от директивата, разглеждани в светлината на принципите на правна сигурност и на добра администрация съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, че когато компетентен орган реши да не подлага предложение за издаване на разрешение за строеж на процедура за проверка, трябва да има изрично, ясно и/или конкретно посочване на точните документи, в които са изложени мотивите на компетентния орган?

## ПРИЛОЖЕНИЕ - РЕЛЕВАНТНИ ПРАВНИ НОРМИ

### Право на ЕС

[...]

### Практика на Съда на ЕС

[...]

(xiv) [...]

[...]

(xxviii) [...]

[...]

### **Международно право**

(i) [...]

(ii). [...]

### **Национално законодателство**

(i). Закон за устройството и развитието на територията (ЗУРТ) от 2000 г. [Planning and Development Act 2000], по-специално:

- a) членове 50, 50А и 50В от ЗУРТ от 2000 г. – съдържат разпоредбите, уреждащи процедурите за оспорване, които транспонират чл. 11 ОВОС;
- б) Части X и ХАВ – те съдържат разпоредбите за прилагане на оценките, изисквани съгласно директивите за ОВОС и за местообитанията.

[...]

(ii). Наредба за устройството и развитието на територията от 2001 г. [Planning and Development Regulations 2001] (S.I. № 600 от 2001 г.) в изменената ѝ редакция, с която допълнително се транспонират директивите за ОВОС и за местообитанията. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/si/600/made/en/print?q=Planning+and+Development+Regulations+&years=2001&search+type=si>

(iii). [...]

(iv). [...]