Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. WATHELET
представено на 21 май 2015 година [1]

Дело C-137/14

Европейска комисия
срещу

Федерална република Германия

„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“

I –**Въведение**

1. С исковата си молба от 21 март 2014 г. Европейската комисия моли Съда да установи, че Федерална република Германия е нарушила член 11 от 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 [2], както и 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) [3].

2. Подобно на делата, приключили с решения Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) и Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712), настоящото дело се отнася за достъпа до правосъдие и по-специално за обхвата на правото на достъп до процедура по обжалване пред съд или друг независим и безпристрастен орган с цел оспорване на законосъобразността на решенията, действията или бездействията, свързани с участието на обществеността в процеса на вземането на решения за околната среда.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ 2012 г., L 26, стр. 1.

3 — ОВ L 334, стр. 17 и поправка в ОВ L 158, 2012 г., стр. 25.

II – **Правна уредба**

A– *Правото на Съюза*

3. Член 11 от Директива 2011/92 предвижда следното:

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

а) които имат достатъчно интерес, или по друг начин;

б) които твърдят, че е нарушено право, когато административно-процесуалното право на държавата членка изисква това като предварително условие,

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

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

3. Какво представлява достатъчен интерес и нарушаване на право се определя от държавите членки в съответствие с целта да се даде широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост. За тази цел интересите на всяка неправителствена организация, отговаряща на посочените в член 1, параграф 2 изисквания, се считат за достатъчни за целите на параграф 1, буква а) от настоящия член. Такива организации също се считат, че могат да притежават права, които да бъдат обект на нарушение по смисъла на параграф 1, буква б) от настоящия член.

4. Разпоредбите на настоящия член не изключват възможността [за предварителна процедура за обжалване] пред административен орган и не засягат изискването за изчерпване на [процедурите за обжалване по административен ред] преди преминаването към съдебни процедури за [обжалване], ако съществува такова изискване съгласно националното право.

Всяка подобна процедура следва да бъде справедлива, безпристрастна, своевременна и да не бъде възпрепятстващо скъпа.

5. За да се увеличи ефект[ът] на разпоредбите на настоящия член, държавите членки гарантират, че на обществеността е предоставена практическата информация относно достъпа до административни и съдебни процедури за [обжалване]“.

4. Член 24 от Директива 2010/75 предвижда следното:

„1. Държавите членки гарантират, че на заинтересованата общественост са осигурени навременни и ефективни възможности да участва в следните процедури:

а) издаването на разрешително за нови инсталации;

б) издаването на разрешително за всяка съществена промяна;

в) издаването или актуализирането на разрешителното за инсталация, когато се предлага прилагането на член 15, параграф 4;

г) актуализирането на разрешителното или на условията на разрешителното за инсталация в съответствие с член 21, параграф 5, буква а).

[…]

2. Когато е взето решение за издаване, преразглеждане или актуализиране на разрешително, компетентният орган предоставя на обществеността, включително чрез интернет във връзка с букви а), б) и е), следната информация:

а) съдържанието на решението, включително копие от разрешителното и всички последващи актуализации;

б) мотивите, на които се основава решението;

в) резултатите от консултациите, проведени преди вземане на решението, и обяснение за начина, по който са взети предвид в същото решение;

г) заглавието на референтните документи за НДНТ, свързани със съответната инсталация или дейност;

д) начина, по който са определени условията на разрешителното, посочени в член 14, включително нормите за допустими емисии, спрямо най-добрите налични техники и емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники;

е) когато се предоставя дерогация в съответствие с член 15, параграф 4, конкретните причини за дерогацията въз основа на критериите съгласно същия параграф и наложените условия.

3. Компетентният орган предоставя на обществеността, включително чрез интернет най-малко във връзка с буква а), и:

а) съответната информация относно мерките, предприети от оператора при окончателното прекратяване на дейностите в съответствие с член 22;

б) резултатите от мониторинга на емисиите, изискван съгласно условията на разрешителното, с които разполага компетентният орган.

4. Параграфи 1, 2 и 3 от настоящия член се прилагат при спазване на ограниченията, посочени в член 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2003/4/ЕО“.

5. Член 25 от Директива 2010/75 гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че в съответствие със съответната национална правна система членовете на заинтересованата общественост имат достъп до законоустановена процедура на обжалване пред съд или друг независим и безпристрастен орган за оспорване на материалната или процесуална законосъобразност на решенията, действията или бездействията, за които се прилага член 24, когато е изпълнено едно от следните условия:

а) имат достатъчен интерес;

б) поддържат, че е накърнено право, когато административнопроцесуалното право на държавата членка изисква това като предварително условие.

2. Държавите членки определят на какъв етап могат да бъдат оспорвани решенията, действията или бездействията.

3. Държавите членки определят какво представлява достатъчен интерес или накърняване на правата в съответствие с целта на заинтересованата общественост да се предостави широк достъп до правосъдие.

За тази цел интересите на всяка неправителствена организация, съдействаща за опазването на околната среда и отговаряща на всички изисквания на националното право, се считат за достатъчни за целите на параграф 1, буква а).

За такива организации също така се счита, че имат права, които могат да бъдат накърнени за целите на параграф 1, буква б).

4. Параграфи 1, 2 и 3 не изключват възможността за предварителна процедура на обжалване пред административния орган и не засягат изискването за изчерпване на процедурите за административно обжалване преди преминаването към процедурите на съдебно обжалване, ако съществува такова изискване съгласно националното право.

Всяка подобна процедура трябва да е справедлива, безпристрастна и своевременна и да не е прекомерно скъпа.

5. Държавите членки гарантират, че на обществеността е предоставена практическата информация относно достъпа до процедури за административно и съдебно обжалване“.

6. Член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 отразяват изискванията на член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда от 25 юни 1998 г., одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“) [4].

7. Европейската общност подписва Орхуската конвенция на 25 юни 1998 г. и я ратифицира на 17 февруари 2005 г. Член 9, параграф 2 от Конвенцията предвижда достъп до съдебни или други процедури за оспорване на материалната или процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, попадащи в обхвата на разпоредбите за участие на обществеността на член 6 от Конвенцията.

4 — Член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция предвижда:
„В рамките на своето национално законодателство всяка страна осигурява на членовете на заинтересованата общественост,
a) които имат достатъчен интерес, или
b) чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка, достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да оспорва по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6 и в случаите, когато е предвидено от националното законодателство и без да се засяга прилагането на разпоредбите на параграф 3 по-долу, други разпоредби на тази конвенция.
Какво представлява достатъчен интерес и нарушение на дадено право се определя в съответствие с изискванията на националното право, и съобразно целта за предоставяне на заинтересованата общественост на широк достъп до правосъдие в рамките на тази конвенция. […]
Разпоредбите на този параграф не изключват възможността за предварителна процедура на обжалване пред административен орган и не засягат изискването за изчерпване на процедурите за обжалване по административен ред преди отнасянето към съда, когато съществува такова изискване в националното право“.

8. 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 [5] е приета, за да приведе законодателството на Съюза в съответствие с Орхуската конвенция с оглед на последващата ѝ ратификация от Общността. С тази директива се изменя, от една страна, Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда [6], като се добавя в нея член 10а, и от друга страна, Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването [7], като се добавя в нея член 15а, за да ги направи съвместими с член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

9. Съгласно член 6 от Директива 2003/35/ЕО държавите членки въвеждат в сила необходимите законови, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с посочената директива преди 25 юни 2005 г.

10. Директива 85/337/ЕИО е отменена, кодифицирана и заменена с Директива 2011/92. Директива 96/61/ЕО е отменена, кодифицирана и заменена с Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването [8], отменена впоследствие с Директива 2010/75. При все това, по отношение на действието им, член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 са със същото съдържание като член 10а от Директива 85/337/ЕИО и член 15а от Директива 96/61/ЕО. Определеният за транспониране на член 11 от Директива 2011/92 и на член 25 от Директива 2010/75 срок остава 25 юни 2005 г.

Б– *Германското право*

11. Релевантните разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс (Verwaltungsgerichtsordnung, наричан по-нататък „VwGO“) са посочени в следващите точки.

12. Член 42 от VwGO предвижда:

„1. С жалба до съда може да бъде поискана отмяна на административен акт или, в случай на отказ или бездействие, да се поиска съдът да задължи администрацията да приеме административен акт.

2. Освен ако законът не предвижда друго, такова искане е допустимо само ако жалбоподателят твърди, че с административния акт, с отказа или с бездействието се нарушават неговите права“.

13. Член 113 от VwGO гласи:

„1. Ако правата на жалбоподателя са нарушени вследствие незаконосъобразен административен акт, съдът отменя акта заедно с решението по административната жалба, ако такова решение е прието. […]“.

5 — ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8, поправка в ОВ L 298, стр. 23.

6 — ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174.

7 — ОВ L 257, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 183.

8 — ОВ L 24, стр. 8.

14. Релевантни в случая са посочените в следващите точки разпоредби на Закона за административното производство (Verwaltungsverfahrensgesetz, наричан по-нататък „VwVfG“):

15. Член 44 от VwVfG предвижда следното:

„1. Административният акт е нищожен, при положение че съдържа особено сериозна грешка и тя изглежда явна в рамките на разумна преценка на всички взети предвид обстоятелства.

2. Без оглед на това дали са изпълнени посочените в параграф 1 условия, за нищожен следва да се счита административен акт,

1) който е приет в писмена или електронна форма, без в него да е посочен по разпознаваем начин приелият го орган;

2) който в съответствие с правна разпоредба може да бъде приет единствено чрез връчване на документ, но не отговаря на това формално изискване;

3) който е приет от орган, превишил с това своята компетентност, както е определена в член 3, параграф 1, точка 1, и не е оправомощен да извършва това;

4) който никой не е в състояние да изпълни поради обективни причини;

5) който изисква извършването на неправомерно действие, съставляващо правонарушение или което се санкционира с глоба;

6) който противоречи на добрите нрави.

[…]“.

16. Член 46 от VwVfG гласи:

„Не може да се иска отмяна на административен акт, който не е нищожен по силата на член 44, на единственото основание, че е приет в нарушение на разпоредби относно процедурата, формата или [териториалната] компетентност, ако е очевидно, че нарушението не е повлияло върху решението по същество“.

17. Член 73 от VwVfG предвижда:

„1. Вносителят на проекта трябва да представи плана пред органа, на когото е възложено провеждането на консултации, за да бъде проведена такава процедура за консултации. […]

2. През месеца, следващ получаването на цялостния план, органът, на когото е възложено провеждането на консултации, приканва органите, в обхвата на чиито правомощия попада проектът, да изразят становище и извършва необходимото, за да може планът да бъде представен за обсъждане в общините, в които проектът оказва въздействие.

3. Посочените в параграф 2 общини трябва да представят плана за обсъждане в рамките на три седмици след получаването му, в продължение на един месец. Планът може да не бъде представян за обсъждане, ако кръгът на заинтересованите лица е известен и им е дадена възможност да се запознаят с него в подходящ срок.

[…]

4. В срок от две седмици, считано от изтичането на срока за представяне на плана за обсъждане, всяко лице, чиито интереси са засегнати от проекта, може писмено или чрез вписване в протокол да подаде възражения срещу плана пред общината или пред органа, на когото е възложено провеждането на консултация. В посочения в параграф 3, второ изречение случай органът, на когото е възложено провеждането на консултации, определя срока за представяне на възраженията. След изтичането на този срок се приема само възражение, което се основава на конкретни документи с частноправен характер. Това се упоменава в съобщението за представянето на плана за обсъждане или при оповестяването на срока за представяне на възражения.

[…]“.

18. Законът за жалбите в областта на околната среда (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) от 7 декември 2006 г., последно изменен със Закона за допълнителни разпоредби към Закона за жалбите в областта на околната среда и други разпоредби на правото в областта на околната среда (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften) от 21 януари 2013 г. (наричан по-нататък „UmwRG“), предвижда в член 1, параграф 1, първо изречение, че е приложим към жалбите, подадени срещу решенията по смисъла на член 2, параграф 3 от Закона за оценка на въздействието върху околната среда (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, наричан по-нататък „UVPG“), свързани с допустимостта на проекти, по отношение на които по силата на UVPG може да възникне задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда.

19. Релевантните разпоредби на посочения закон са изложени в следните точки.

20. Член 2 от UmwRG предвижда:

„1. Национално или чуждестранно акредитирано сдружение […] може да обжалва на основание VwGO решение по член 1, параграф 1, първо изречение или неприемането на такова решение, без да се изисква то да се позовава на нарушение на собствените му права, при условие че сдружението

1) твърди, че решението по член 1, параграф 1, първо изречение или неприемането на такова решение нарушава правни разпоредби за опазване на околната среда, които могат да бъдат относими към решението,

2) твърди, че е засегнато от решението по член 1, параграф 1, първо изречение или неприемането на такова решение, в рамките на своята дейност по устав да способства за постигането на целите за опазване на околната среда, и

3) е било упълномощено да участва в процедура по член 1, параграф 1, първо изречение и е дало становището си по същество в съответствие с действащите разпоредби или не му е била предоставена възможност да даде становището си, в разрез с действащите разпоредби.

2. Неакредитирано сдружение […] може да обжалва по силата на параграф 1 само ако

1) изпълнява условията за акредитиране към момента на подаване на жалбата,

2) е подало искане за акредитиране,

и все още не е било взето решение относно неговото акредитиране поради мотиви, които не попадат в обхвата на неговата отговорност.

[…]

3. Ако сдружението е имало възможност да изрази становището си в предвидената в член 1, параграф 1, първо изречение процедура, в производството по обжалване му е забранено да представя каквито и да е възражения, които не е изтъкнало или не е направило това своевременно съгласно действащите разпоредби, но които е могло да изтъкне в предвидената в член 1, параграф 1, първо изречение процедура.

4. Ако решение по член 1, параграф 1, първо изречение не е било публикувано или съобщено на сдружението в съответствие с действащите разпоредби, оспорването или обжалването се извършват в срок от една година, считано от момента, в който сдружението е узнало или е могло да узнае за решението. […]

5. Жалбите по параграф 1се приемат за основателни,

доколкото решенията по член 1, параграф 1, първо изречение или неприемането им нарушават разпоредбите за опазване на околната среда, които са относими към решението,

когато са свързани със строителни планове, доколкото констатациите по строителния план, мотивиращи допустимостта на проект, за който следва да се извърши [оценка на въздействието върху околната среда], нарушават разпоредбите относно опазването на околната среда,

и когато нарушението засяга свързани с опазването на околната среда интереси, които са сред целите, за постигането на които сдружението способства по силата на своя устав. По отношение на предвидените в член 1, параграф 1, първо изречение решения трябва да е налице и задължение за извършване на оценка на въздействието върху околната среда“.

21. Член 4 от UmwRG гласи:

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

оценката на въздействието върху околната среда или

изискваната предварителна проверка във всеки конкретен случай на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда

не са извършени изобщо, нито са извършени впоследствие. […]

[…]

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

22. Член 5 от UmwRG гласи следното:

„1. Този закон се прилага спрямо производства съгласно член 1, параграф 1, първо изречение, които са образувани или е трябвало да бъдат образувани след 25 юни 2005 г.; първата част от изречението не се прилага по отношение на решенията по член 1, параграф 1, първо изречение, придобили изпълнителна сила преди 15 декември 2006 г.

[…]

3. Процедурите по акредитиране, вече започнали по силата на настоящия закон, се приключват от Федералната агенция по околната среда съгласно действащите до 28 февруари 2010 г. разпоредби.

4. Процедурите за приемане на решение, предвидени в член 1, параграф 1, първо изречение, точка 1, процедурите за издаване на разрешение, предвидени в член 1, параграф 1, първо изречение, точка 2, или процедурите по обжалване, предвидени в член 2, които са били в ход към 12 май 2011 г. или са започнати след тази дата и все още не са приключили с изпълнителна сила към 29 януари 2013 г., се довършват в съответствие с разпоредбите на настоящия закон в редакцията му в сила, считано от 29 януари 2013 г. Независимо от първото изречение, член 4, параграф 1 се прилага единствено към процедурите за съдебно обжалване, образувани от 29 януари 2013 г.“.

III – **Досъдебната процедура и производството пред Съда**

23. На 18 декември 2006 г. в Комисията постъпва жалба, в която се твърди неправилно транспониране, посредством член 2 от UmwRG, на член 10a от Директива 85/337/ЕИО, понастоящем член 11 от Директива 2011/92, както и на член 15a от Директива 96/61, понастоящем член 25 от Директива 2010/75.

24. Вследствие на тази жалба на 1 октомври 2012 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до Федерална република Германия за нарушение на задълженията ѝ по член 11 от Директива 2011/92 и на член 25 от Директива 2010/75. Федерална република Германия отговаря на официалното уведомително писмо на 30 ноември 2012 г. На 26 април 2013 г. Комисията изпраща на тази държава мотивирано становище, на което последната отговаря на 10 юли 2013 г.

25. На 21 март 2014 г. Комисията предявява настоящия иск.

26. С исковата си молба Комисията моли Съда да установи, че

— като по принцип е счела, че разпоредбите на Директива 2011/92 и на Директива 2010/75 не предоставят субективни права и поради това в значителна степен е изключила възможността частноправните субекти да се позовават на тях по съдебен ред (член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO);

— като е ограничила отмяната на решения поради процесуални нарушения до пълната липса на задължителната оценка на въздействието върху околната среда или до липсата на задължителната предварителна проверка (член 4, параграф 1 от UmwRG) и до случаите, при които жалбоподателят докаже, че процесуалното нарушение е в причинно-следствена връзка с резултата от решението (член 46 от VwVfG) и че е засегнато правното му положение;

— като е ограничила процесуалната легитимация и обхвата на съдебния контрол до възраженията, направени в срока за представянето им в административното производство, довело до приемане на решението (член 2, параграф 3 от UmwRG и член 73, параграф 4 от VwVfG);

— като в производствата, образувани след 25 юни 2005 г. и приключили преди 12 май 2011 г., е ограничила процесуалната легитимация на природозащитните сдружения до разпоредбите, предоставящи права на частноправните субекти (член 2, параграф 1 във връзка с член 5, параграф 4 от UmwRG);

— като в производствата, образувани след 25 юни 2005 г. и приключили преди 12 май 2011 г., е ограничила обхвата на съдебния контрол на жалби от природозащитните сдружения до разпоредбите, предоставящи права на частноправните субекти (член 2, параграф 1 от UmwRG, предишна редакция, във връзка с член 5, параграф 4 от UmwRG), и

— като общо е изключила от обхвата на UmwRG административните производства, образувани преди 25 юни 2005 г. (член 5, параграф 4 от UmwRG),

Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2011/92 и по член 25 от Директива 2010/75.

27. Федерална република Германия моли Съда да отхвърли иска на Комисията и да я осъди да заплати съдебните разноски.

28. С определение на председателя на Съда от 13 август 2014 г. Република Австрия е допусната да встъпи в производството в подкрепа на Федерална република Германия. Тя моли Съда да отхвърли иска и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

29. В съдебното заседание от 12 март 2015 г. Комисията и Федерална република Германия представиха устните си становища.

IV – **По иска**

A– *По първото твърдение за нарушение, свързано с ограничението на съдебния контрол, наложено с член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO*

1. Доводи на страните

30. Комисията изтъква, че тъй като член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO ограничава съдебния контрол върху решенията до разпоредбите, предоставящи права на физическите лица, този текст не е съвместим с член 11 от Директива 2011/92 и с член 25 от Директива 2010/75. Комисията отбелязва, че в точка 37 от решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) и в точка 48 от решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712) съгласно посоченото от Съда заинтересованата общественост по принцип може да се позове на всяко едно процесуално нарушение. Комисията счита, че разглежданото ограничение, както и останалите посочени в настоящия иск ограничения са в противоречие на целта да се гарантира широка съдебна защита в съответствие с член 9, параграфи 2 и 3 от Орхуската конвенция.

31. Съгласно Федерална република Германия в решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 45) Съдът е счел, че националният законодател може да ограничи правата, на чието нарушение може да се позове частноправен субект в рамките на съдебно производство във връзка с оспорване на решение, действие или бездействие, посочени в член 11 от Директива 2011/92. В това отношение тя изтъква, че съгласно член 42, параграф 2 от VwGO допустимостта на жалба за отмяна или за оспорване на отказ или на бездействие на администрацията предполага отделният жалбоподател да твърди, че с разглеждания административен акт или с отказа за неговото приемане се нарушават „неговите права“ и че в германския правен ред на частноправните субекти не се признава общо право да искат изпълнение на закона.

32. Федерална република Германия счита, че естеството и обхватът на проверката, която националните юрисдикции трябва да извършат, не са уредени в член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75. Тя изтъква също, че Съдът все още не се е произнесъл подробно по тези въпроси и според нея държавите членки разполагат с право на преценка в съдебната област. Според тази държава член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 не съдържат точни изисквания по отношение на обхвата на контрола на правната закрила, а само изискват достъп до процедура за обжалване, чрез която може да се оспори материалната и процесуалната законосъобразност на всяко решение, действие или бездействие.

33. Според Федерална република Германия правна разпоредба като член 113, параграф 1 от VwGO, с която отмяната на решение за издаване на разрешение се обуславя от нарушение на публични субективни права на отделния жалбоподател, избягва противоречия при преценката на допустимостта на жалбата и нейната основателност. Тази държава отбелязва, че макар — както е в случая с член 42, параграф 2 от VwGO — допустимостта на жалбата да зависи от възможността да се изтъкне нарушение на собствени права, това следва да се разглежда като израз на преценка, според която в случай на индивидуални жалби само такива нарушения на правото могат да породят желаните от жалбоподателя правни последици — а именно отмяната на разрешението.

34. Република Австрия счита, че съгласно член 11 от Директива 2011/92 държавите членки могат да обусловят жалба пред съд или от достатъчен интерес, или от задължението да се твърди нарушение на дадено право, когато административнопроцесуалното законодателство на държава членка налага такова условие. Тя изтъква, че критериите както за интереса, необходим за жалба пред съд, така и за „нарушаване на дадено право“ се установяват от националното право на държавите. Република Австрия подчертава, че член 11 от Директива 2011/92/ЕС по никакъв начин не предвижда, че право на обжалване трябва да бъде предоставяно на всички членове на заинтересованата общественост, които са в състояние да се позоват на правен интерес. Държавите членки разполагали с широко право на преценка в рамките на член 11 от Директива 2011/92, който разрешавал и ограничение на правото на обжалване на частноправните субекти само до публичните субективни права[9].

2. Преценка

а) По допустимостта на настоящото твърдение за нарушение

35. По силата на член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и член 38, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на този съд Комисията трябва във всяка подадена на основание член 258 ДФЕС искова молба да посочи точните твърдения за нарушения, по които Съдът следва да се произнесе, както и да изложи поне накратко правните и фактическите обстоятелства, на които основава тези твърдения за нарушения. От това следва, че исковата молба на Комисията трябва да съдържа последователно и подробно изложение на съображенията, които са я довели до убеждението, че съответната държава членка не е изпълнила някое от задълженията си по Договорите[10].

36. Както от доводите на Комисията, така и от искането ѝ по настоящото твърдение за нарушение е видно, че то се отнася именно до несъответствието на член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO с член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75. Действително, макар че искането на Комисията по това твърдение за нарушение е формулирано не съвсем сполучливо, от исковата молба недвусмислено е видно поддържаното от нея, че по

9 — В смисъл на субективни права, предоставени на частноправните субекти с разпоредбите на публичното право.

10 — Решение Комисия/Нидерландия (C-508/10, EU:C:2012:243, т. 35 и 36, както и цитираната съдебна практика).

силата на член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO съдебният контрол върху административните актове е ограничен, доколкото административният съд може да отмени незаконосъобразен акт само ако той уврежда правата на жалбоподателя, и че това ограничение нарушава член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

37. Освен това както в писмената защита на Федерална република Германия, така и в писменото становище при встъпване на Република Австрия се съдържат ясни и точни позиции по този правен въпрос. Също така в съдебното заседание Федерална република Германия изтъква факта, че разглежданото ограничение, наложено с член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO, представлява един от стълбовете на германското административно право и не противоречи на член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75, като това потвърждава, че тя напълно е разбрала обхвата на твърдението за нарушение.

38. Следва обаче да се отбележи, че както Комисията, така и Федерална република Германия са представили становища и по член 4, параграфи 1 и 3 от UmwRG в рамките на настоящото твърдение за нарушение.

39. От становището на Федерална република Германия е видно, че в приложение на тези разпоредби неизвършването на изискваната оценка на въздействието върху околната среда или на изискваната предварителна проверка във всеки конкретен случай на необходимостта да се извърши такава оценка представлява нарушение, което пряко води до отмяната на съответното решение, дори ако жалбата е подадена от частноправни субекти. Следователно тези разпоредби представлявали вид lex specialis по отношение на член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO и член 46 от VwVfG, поради това че за отмяната на акт в определени случаи не изискват нито частноправният субект да докаже нарушение на субективно право, нито наличието на причинно-следствена връзка между процесуалната грешка и смисъла на обжалваното решение. Поради това те правели по-гъвкави изискванията по член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO и член 46 от VwVfG.

40. В исковата си молба и в устното си изложение в съдебното заседание Комисията обаче твърди, че в съдебната практика в Германия член 4, параграфи 1 и 3 от UmwRG не се прилагал или не се разглеждал в същия смисъл като представения от тази държава.

41. С оглед на това искането на Комисията по настоящото твърдение за нарушение се отнася единствено до член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO. Ето защо считам, че това твърдение за нарушение засяга единствено обхвата на член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO, но не и член 4, параграфи 1 и 3 от UmwRG. Следователно, доколкото с него Федерална република Германия е упреквана в нарушение на член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75, с оглед на съдебната практика по член 4, параграфи 1 и 3 от UmwRG, първото твърдение за нарушение е недопустимо.

42. Поради това ще сведа изводите си относно първото твърдение за нарушение до член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO. За сметка на това второто твърдение за нарушение ще се отнася изрично до съвместимостта на член 4, параграф 1 от UmwRG с правото на Съюза.

б) По съществото

i) Предварителни бележки

43. Следва да се подчертае, че настоящото твърдение за нарушение се отнася до жалбите, подадени от физически и юридически лица (наричани по-нататък „частноправните субекти“), които не са неправителствени организации за защита на околната среда, ползващи се с привилегирован достъп до правосъдие в съответствие с член 11 от Директива 2011/92 и

член 25 от Директива 2010/75[11].

44. Съгласно посочените член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 1 от Директива 2010/75 решенията, действията или бездействията, визирани съответно в Директива 2011/92 и свързани с участието на обществеността или в член 24 от Директива 2010/75[12], трябва да могат да бъдат обжалвани пред съд или друг независим и безпристрастен орган за „оспорване на материалната или процесуална законосъобразност“.

45. При липсата на предвидени от правото на Съюза норми в тази област задача на всяка държава членка е в своя правен ред да определи процесуалните правила за производствата, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от законодателството на Съюза, стига съгласно принципа на равностойност тези правила да не са по-неблагоприятни от правилата относно сходни вътрешноправни съдебни производства и съгласно принципа на ефективност да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза[13].

46. Важно е да се добави, че разглежданите разпоредби на правото на Съюза трябва да бъдат тълкувани в светлината на целите на Орхуската конвенция, с която се е търсело приобщаване на членовете на заинтересованата общественост, които имат достатъчен интерес или които твърдят, че е накърнено тяхно право, към опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда и опазването на човешкото здраве[14].

47. Видно е, че целта на разглежданите разпоредби на правото на Съюза е да се осигури на заинтересованата общественост широк достъп до правосъдие. Тя е техен водещ принцип и следователно представлява важен източник за тълкуване. В съответствие със заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 70) считам, че „[ц]елта да се предостави „широк достъп“ до правосъдие задава параметрите, в рамките на които държавите членки могат да упражняват законодателна дискреция“.

11 — В точка 45 от решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) Съдът приема, че „макар за националния законодател да [може] 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“.

12 — Озаглавен „Достъп до информация и участие на обществеността в процедурата за издаване на разрешително“.

13 — Вж. решения Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 43) и Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 28). В рамките на настоящия иск Комисията не твърди, че разглежданата разпоредба не спазва принципа на равностойност. Настоящото твърдение за нарушение следователно се отнася до принципа на ефективност. Ще отбележа, че двете цитирани решения се отнасят до член 10а от Директива 85/337. При все това ще припомня, че по отношение на своето действие член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 имат едно и също съдържание като това на член 10а от Директива 85/337. От това следва, че съдебната практика по този член е приложима mutatis mutandis спрямо разглежданите в рамките на настоящия иск разпоредби. Вж. точка 10 от настоящото заключение.

14 — Вж. решения Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 41) и Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 45).

ii) Ограничението на допустимостта на жалбите на частноправните субекти в приложение на член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 1 от Директива 2010/75

48. Член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 1 от Директива 2010/75 ясно предвиждат възможността държавите членки да определят и следователно да ограничат допустимостта на жалбите на частноправните субекти [15], при условие че това ограничение е в съответствие с целта да се предостави широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост. За целта тези разпоредби разрешават на държавите членки да избират между два критерия за ограничаване на допустимостта на подадените от частноправни субекти жалби.

49. В точка 38 от своето решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) Съдът е приел, че „[о]тносно условията за допустимост на жалбите [тези разпоредби предвиждат] две хипотези: допустимостта на жалба може да се обуславя от наличието на „достатъчен правен интерес“ или от твърдението на жалбоподателя за „накърняване на право“, в зависимост от това дали националното законодателство предвижда едното или другото от тези условия“ [16]. Условията за допустимост на жалбите на частноправните субекти, предвидени в член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75, следователно изключват предявяването на actio popularis за оспорване на законосъобразността на предвидените в посочените директиви административни решения [17].

iii) Анализ на жалбата по същество

50. Ще отбележа, че макар член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 1 от Директива 2010/75 да предвиждат, че държавите членки могат да въвеждат условия за допустимостта на жалбите, съгласно тези разпоредби трябва да е налице възможност срещу предвидените в посочените членове решения, действия или бездействия да се подаде жалба пред съд, за да се оспори материалната или процесуалната им законосъобразност.

51. Освен това съгласно постоянната съдебна практика член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 1 от Директива 2010/75 по никакъв начин не ограничават основанията, които могат да бъдат изтъкнати в подкрепа на подобна жалба [18].

iv) Критерият, изведен в германското право, който изисква нарушение на субективно право на жалбоподателя, за да се обоснове право на отмяната на незаконосъобразен акт

– Член 42, параграф 2 от VwGO и член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO

52. Безспорно е, че с член 42, параграф 2 от VwGO и член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO германското административно право ограничава едновременно допустимостта на жалбите, подадени от частноправни субекти, и правото на последните да искат отмяна на акт.

15 — Член 11, параграф 3 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 3 от Директива 2010/75 предвиждат, à contrario, че правният интерес на някои неправителствени организации се счита за достатъчен. Вж. бележка под линия 11 от настоящото заключение.

16 — Член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 оставят на държавите членки значителна свобода на преценка да определят какво представлява накърняване на право (вж. в този смисъл решения Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 55) и Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 50).

17 — Вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), която в точка 42 от него приема, че „[a]ctio popularis се урежда в разпоредбата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, който все още не е инкорпориран в правото на ЕС […]. Следователно към настоящия момент държавите членки все още не са задължени да предоставят възможност за упражняването на actio popularis“.

18 — Вж. решения Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 37) и Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 36).

53. Всъщност член 42, параграф 2 от VwGO въвежда като условие за допустимостта на жалбите, подадени от частноправни субекти, жалбоподателят да изтъкне, че с разглеждания административен акт или с отказа за приемането му се нарушават неговите права. Струва ми се, че това ограничение изрично е предвидено в член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75, като Федерална република Германия ясно е предпочела второто условие за допустимост, което държавите членки могат да въведат относно жалбите по силата на тези членове.

54. За сметка на това член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO, който е единствената посочена в настоящото твърдение за нарушение разпоредба [19], се отнася до съществото на жалба, подадена от частноправен субект. Съгласно тази разпоредба административният съд отменя незаконосъобразен административен акт само доколкото той нарушава субективно право на жалбоподателя. Федерална република Германия дори поддържа, че контролът на законосъобразността на акта предшества проверката дали с установените закононарушения са нарушени правата на жалбоподателя. Тя добавя, че актът се отменя само когато с тези закононарушения се нарушават правата на жалбоподателя [20]. В съдебното заседание от 12 март 2015 г. Федерална република Германия внася нюанс в устните си изявления, като посочва, че в някои случаи германските юрисдикции проявяват съдебен прагматизъм и не проверяват законосъобразността на разглеждания административен акт, когато субективните права не са нарушени.

55. От това следва, че съгласно член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO отмяната на административен акт изисква поне установената от съда законосъобразност да „съвпада“ с нарушение на субективно право на жалбоподателя [21], при това дори и жалбата на жалбоподателя да е допустима в приложение на член 42, параграф 2 от VwGO.

– Нарушение на член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75

56. От член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 1 от Директива 2010/75 ясно личи, че условието жалбоподателят да изтъкне „нарушение на право“, попада в обхвата на допустимостта, а не на съществото на жалбата.

57. Всъщност следва да се припомни, че член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 1 от Директива 2010/75 по никакъв начин не са ограничили основанията, които могат да бъдат изтъкнати по същество в подкрепа на жалба, подадена в приложение на тези разпоредби. При все това ограничението в правото на отмяна на акт, наложено с член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO, води до ограничаване на основанията, които могат надлежно да бъдат изтъкнати по същество от частноправни субекти в подкрепа на техните жалби.

19 — Вж. точки 38—41 от настоящото заключение.

20 — Според Федерална република Германия „[с]ъгласно член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO юрисдикцията отменя административния акт и при необходимост решението, прието след обжалване, доколкото административният акт е незаконосъобразен *и поради този факт са нарушени правата на жалбоподателя*. […] Разпоредбата урежда момента, в който юрисдикцията трябва да отмени административния акт в рамките на административното производство. Съдебният контрол впоследствие се извършва на два етапа. В рамките на първия етап юрисдикцията проверява подробно дали административният акт не е незаконосъобразен, тоест дали не съдържа грешки при прилагане на правото. По време на втория етап юрисдикцията разглежда дали „с тях“, тоест с установените грешки при прилагане на правото, не са нарушени „правата“ на жалбоподателя.“ Курсивът е мой. Вж. точка 40 от писмената защита на Федерална република Германия.

21 — В дело Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712) запитващата юрисдикция (Bundesverwaltungsgericht, Германия) отправя въпрос до Съда относно законосъобразността съгласно правото на Съюза на това изискване за „съвпадение“ или „паралелност“. Съдът не дава отговор на този въпрос, като приема, че „самата запитваща юрисдикция не е направила никакво уточнение относно неговите съставни елементи и че никой от мотивите на акта за преюдициално запитване не [му] позволява[…] да определи дали разглеждането на този критерий може да е от полза за разрешаването на спора по главното производство“ (вж. точка 55).

58. Всъщност, като ограничава правото на частноправните субекти да искат отмяна на акт до случаите, в които германският административен съд е установил (предварително или чрез съвпадение), че този акт е незаконосъобразен, член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO създава — освен условието за допустимост — допълнителна пречка пред правото на достъп до правосъдие, която по никакъв начин не е предвидена в член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 и в значителна степен застрашава целта и ефективността на тези две разпоредби, като ограничава обхвата на съдебния контрол и ползата от него.

59. В това отношение ще отбележа, че в съдебното заседание от 12 март 2015 г. и след поставен от Съда въпрос относно ползата за частноправния субект само от установяването на незаконосъобразността на акта Федерална република Германия признава, че макар германската администрация евентуално да може да отменя незаконосъобразния акт, тя не е задължена да прави това.

60. Макар че не всеки случай на незаконосъобразност [22] — колкото и незначителен да е той — трябва непременно да води до отмяната на акт, само установяването на незаконосъобразността на акт от германския административен съд няма същата правна стойност като отмяната на този акт.

61. Освен това ограничението на правото на частноправните субекти да искат отмяната на обявен за незаконосъобразен акт прави по-трудно опазването на околната среда, тъй като от съображение 27 от Директива 2010/75 ясно личи, че членовете на заинтересованата общественост следва „да разполагат с достъп до правосъдие, за да могат да допринесат за защитата на правото на живот в околна среда, която е подходяща за личното здраве и благосъстояние [23]“.

62. Поради това считам, че първото твърдение за нарушение е основателно.

63. От това следва, че като е ограничила с член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO правото на частноправните субекти да искат отмяната на акт до случаите, в които германският административен съд установява или е установил неговата незаконосъобразност, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

Б– *По второто твърдение за нарушение, свързано с наличието на право да се иска отмяна на акт единствено в случаите, когато не е извършена оценка на въздействието върху околната среда, и с ограничаването на това право при извършена оценка, която обаче е неправомерна (член 4, параграф 1 от UmwRG), както и с едновременното изискване за причинно-следствена връзка между процесуалното нарушение и резултата от решението и за засягане на материалноправното положение на жалбоподателя (член 46 от VwVfG и член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO)*

64. Настоящото твърдение за нарушение следователно се разделя на две части. Първата се отнася до съответствието на член 4, параграф 1 от UmwRG с член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75, а втората — до съответствието на член 46 от VwVfG и член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO със същите тези членове.

22 — Процесуална или по същество.

23 — В това отношение се присъединявам към заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:422, т. 92—101), когато той приема, че в рамките на основателността самото задължение на частноправен субект да изтъкне субективно право нарушава принципа на ефективност и не представлява адекватно на разглежданите разпоредби на правото на Съюза прилагане.

1. По първата част — Наличието на право да се иска отмяна на акт единствено в случаите, когато не е извършена оценка на въздействието върху околната среда, и ограничаване на това право при извършена оценка, която обаче е неправомерна (член 4, параграф 1 от UmwRG)

а) Доводи на страните

65. Комисията поддържа, че по силата на член 4, параграф 1 от UmwRG решение за издаването на разрешение може да бъде отменено без допълнителните изисквания по член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO само в случай че липсва оценка на въздействието върху околната среда. За сметка на това, ако такава оценка е била извършена, но не отговаря на изискванията по Директива 2011/92, няма да е възможно тя да бъде оспорена в приложение на тази национална разпоредба. Поради това Комисията счита, че член 4, параграф 1 от UmwRG е несъвместим с член 11 от Директива 2011/92.

66. Според Комисията от практиката на Съда е видно, че разпоредба за транспониране на директива трябва да бъде достатъчно точна и ясна, по-специално когато с нея се създават права на частноправните субекти, за да могат носителите на тези права да се запознаят с тях в пълния им обем и при необходимост да се позоват на тях пред националните юрисдикции[24]. Комисията поддържа, че случаят с Германия не е такъв и че тази държава трябва да предприеме адекватни мерки за постигането на това в съответствие със задължението за лоялно сътрудничество.

67. Федерална република Германия изтъква, че член 4, параграфи 1 и 3 от UmwRG урежда само случаите, в които не е била извършена никаква оценка на въздействието върху околната среда или предварителна проверка за такава оценка, както и тези, в които предварителната проверка за оценка на въздействието върху околната среда не спазва изискванията по член 3а, четвърто изречение от UVPG.

68. Според Федерална република Германия за всички останали процесуални нарушения, в това число в случаи на незаконосъобразност при извършването на оценки на въздействието върху околната среда, жалбата пред юрисдикция и правото на отмяна на административния акт са възможни в приложение на член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO. Тази държава добавя, че правото на отмяна отпада само по изключение, когато са изпълнени условията по член 46 от VwVfG.

б) Преценка

69. Макар синтезирането на тази първа част от настоящото твърдение за нарушение — както произтича от исканията в исковата молба — в действителност да се отнася до двете разпоредби на правото на Съюза, налага се изводът, че изложеното в тази част от твърдението за нарушение се отнася единствено до член 11 от Директива 2011/92. Освен това член 4, параграф 1 от UmwRG предвижда само липсата на оценка на въздействието или на предварителна проверка във всеки конкретен случай на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда — нещо, което е предмет на Директива 2011/92. Ще добавя също, че запитана в това отношение в съдебното заседание, самата Комисия не бе в състояние да обясни релевантността на член 25 от Директива 2010/75 по отношение на първата част от настоящото твърдение за нарушение. При това положение считам, че тази част трябва да се разглежда в смисъл, че се отнася само и единствено до член 11 от Директива 2011/92.

24 — Решение Комисия/Обединено кралство (C-530/11, EU:C:2014:67, т. 34 и цитираната съдебна практика).

70. Тази първа част от второто твърдение за нарушение засяга начина, по който член 11 от Директива 2011/92 е бил транспониран в германското право. Тя се отнася до това, че член 4, параграф 1 от UmwRG се ограничава до случаите, в които не е била извършена оценка на въздействието върху околната среда или предварителна на тази оценка проверка.

71. В изложението си на националното право Федерална република Германия посочва, че „[UmwRG] съдържа разпоредби *относно транспонирането* на член 11 от Директива [2011/92], както и на член 25 от Директива [2010/75]“ [25]. Тя изтъква също, че „[ч]лен 4 от UmwRG урежда правните последици от липсата на изискваната оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) или на предварителна проверка във всеки конкретен случай на необходимостта от извършване на такава оценка. Съгласно член 4, параграфи 1 и 3 такова процесуално нарушение води до отмяна на решението. В закона не се съдържат разпоредби относно други процесуални нарушения, например погрешното извършване на оценка на въздействието върху околната среда; тези процесуални нарушения трябва да се оценяват съгласно член 46 от [VwVfG]“ [26].

72. С втория си въпрос по делото, приключило с решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 38), Bundesverwaltungsgericht (Германия) иска от Съда да установи дали член 10a от Директива 85/337, който е със същото съдържание като член 11 от Директива 2011/92 [27], трябва „да се тълкува в смисъл, че не допуска държавите членки да ограничат обхвата на приложение на разпоредбите за транспониране на този член до случаите, когато законосъобразността на дадено решение се оспорва поради липсата на оценка на въздействието върху околната средна, без в този обхват да се включват случаите, когато такава оценка е извършена, но тя е неправилна“.

73. От точка 63 от заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:422) е видно твърдението на Федерална република Германия, че „германското право вече е изпълнило тези изисквания, тъй като по силата на приложимия наред с член 4, параграф 1 от UmwRG член 46 от VwVfG отмяната на издадено разрешение [е можело] да се иска и при неправилно извършена оценка на въздействието върху околната среда“.

74. В точка 37 от решението си по това дело Съдът приема обаче, че „[с]ледователно националните разпоредби за транспониране [на член 10a от Директива 85/33] не могат да ограничат приложимостта си само до случаите, когато основанието за оспорване на законосъобразността е липсата на оценка на въздействието върху околната среда. Изключването на възможността за прилагане на тези разпоредби в случаите, когато е извършена оценка на въздействието върху околната среда, но тя е опорочена от нередности, включително тежки, би лишило разпоредбите на Директива 85/337 относно участието на обществеността от голяма част от полезното им действие. Подобно изключване следователно би противоречало на целта да се гарантира широк достъп до съдебните органи, предвидена в член 10a от посочената директива“.

75. Следователно от решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 32) ясно личи, че според Съда германското право не преодолява, нито смекчава недостатъците на член 4, параграф 1 от UmwRG при транспонирането на член 10a от Директива 85/337 (и следователно на член 11 от Директива 2011/92).

25 — Курсивът е мой. Вж. точка 6 от писмената защита.

26 — Вж. точка 8 от писмената защита.

27 — Вж. точка 10 от настоящото заключение.

76. Тъй като не виждам никаква причина да поставям под въпрос тази съдебна практика, считам, че първата част от второто твърдение за нарушение е основателна [28].

77. От това следва че като е ограничила обхвата на член 4, параграф 1 от UmwRG до отмяната на решения поради процесуални нарушения само когато изобщо липсва задължителна оценка на въздействието върху околната среда или липсва задължителна предварителна проверка, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2011/92.

2. По втората част: Изискването за причинно-следствена връзка и за засягане на материалноправното положение

а) Доводи на страните

78. Комисията поддържа, че съгласно постоянната съдебна практика в Германия за прилагането на член 46 от VwVfG оспорването от частноправен субект на процесуално нарушение, свързано с решение за оценка на въздействието върху околната среда, може да доведе до отмяната на това решение само ако е налице конкретна възможност то да бе различно без въпросното нарушение („изискване за причинно-следствена връзка“).

79. Освен това по принцип жалбоподателят следвало да докаже евентуалната причинно-следствена връзка.

80. Комисията изтъква, че що се отнася до прилагането на Директива 2011/92, изходът от процедурата за вземане на решение не е най-важният аспект. Тя счита, че Директива 2011/92 главно трябва да гарантира, че ще бъдат разглеждани всички последици, преки или непреки, от проект, който може да има значително въздействие върху околната среда; че обществеността ще бъде уведомена за планирания проект и че ще има възможност да вземе участие в процедурата за вземане на решение. Контролът върху спазването на процесуалните правила в тази област следователно имал особено значение. Поради това националното право трябвало да предвижда отмяната на решението в случай на сериозна грешка при прилагане на процесуалните изисквания, без да се налага жалбоподателят да доказва причинно-следствена връзка с изхода от решението. Що се отнася до Директива 2011/92, най-малкото нарушенията на правото на информираност и на участие на обществеността трябвало да се считат за сериозни процесуални нарушения.

81. Според Комисията, от решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 52) е видно, че в Германия нито разпределението на тежестта на доказване, нито съдебният контрол изпълняват критериите по Директива 2011/92. Комисията изтъква също, че Комитетът за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция споделя същото становище по отношение на съответните разпоредби на тази конвенция [29].

28 — Тази първа част от второто твърдение за нарушение логично се свързва с първото твърдение за нарушение. Член 4, параграф 1 от UmwRG не може да осигури правилното транспониране на член 10a от Директива 85/337 (и следователно на член 11 от Директива 2011/92), тъй като не се прилага в случаите на неправомерни оценки на въздействието върху околната среда, тъй като те са предвидени в член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO — предмет на първото твърдение за нарушение, което предлагам Съдът да обяви за основателно.

29 — В точка 83 от своя доклад от 20 декември 2013 г. Комитетът за преглед формулира в това отношение следните съображения: „[п]оради това не би било съвместимо с конвенцията да се позволи на обществеността да оспорва на теория процесуалната законосъобразност на решенията по член 6 от конвенцията, докато на практика тези действия систематично са отхвърляни като недопустими или неоснователни от страна на юрисдикциите с мотива, че твърдените процесуални нарушения не са значими с оглед на решението (тоест, че решението е нямало да бъде различно, ако не е било нарушението)“ [неофициален превод].

82. Комисията поддържа също, че съгласно постоянната съдебна практика в Германия по силата на член 113, параграф 1, първа част от VwGO процесуално нарушение, свързано с решение за оценка на въздействието върху околната среда, може да доведе до отмяната на това решение само ако нарушението накърнява субективно право на жалбоподателя. Комисията счита, че това условие нарушава член 11 от Директива 2011/92. Според нея при условие, че дадена жалба е допустима, юрисдикцията не може да не вземе предвид процесуалните нарушения, дори и те да не накърняват субективно право на жалбоподателя.

83. Обратно, Федерална република Германия твърди, че член 46 от VwVfG е съвместим с член 11 от Директива 2011/92. Изискването за причинно-следствена връзка по принцип не оказвало влияние върху постигането на целите на последната разпоредба. Освен това член 46 от VwVfG бил приложим само в случай на нарушение на процесуални разпоредби, които не попадат в обхвата на член 4, параграфи 1 и 3 от UmwRG.

84. Германия изтъква също, че член 46 от VwVfG е структуриран като защитна норма, позволяваща на органа да се защити срещу правото на отмяна на административния акт. Именно като такава норма юрисдикцията разглеждала член 46 от VwVfG в рамките на основателността на жалбата.

85. Федерална република Германия поддържа, че съгласно член 46 от VwVfG извършена неправилно оценка на въздействието върху околната среда винаги може да бъде изтъкната и тя винаги поражда право на отмяна за жалбоподателя, доколкото процесуалното нарушение не е явно ирелевантно с оглед на резултата от решението. Както Съдът е установил това в решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 49), и тази държава счита, че едно разумно ограничение на обхвата на проверката в случай на процесуални нарушения не застрашава постигането на целите на директивата относно оценката на въздействието върху околната среда, когато това ограничение се отнася до нарушения, които не пораждат непременно последици от естество да засегнат решението.

86. Федерална република Германия накрая счита, че предположението, според което жалбоподателят трябва да докаже накърняване на правото си, не е релевантно с оглед на състоянието на действащото право.

87. При все това същата държава посочва, че в рамките на преразглеждането на UmwRG се предвижда приемане на пояснителна разпоредба за транспонирането на член 11 от Директива 2011/92.

б) Преценка

88. В самото начало следва да се отбележи, че доводите на Комисията се отнасят до прилагането на член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO и член 46 от VwVfG по отношение на процесуалните нарушения.

89. Безспорно е, че в член 4, параграф 1 от UmwRG се предвижда само липсата на оценка на въздействието върху околната среда или на предварителна проверка във всеки конкретен случай на необходимостта от извършване на такава оценка, но не и тяхното неправилно или неправомерно провеждане. В последния случай обжалваното решение се отменя само ако процесуалното нарушение изпълнява както условието за нарушение на субективно право на жалбоподателя, в приложение на член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO, така и наложените с член 46 от VwVfG условия.

90. Съгласно извода ми по първото твърдение за нарушение считам, че що се отнася до неправилното извършване на оценка на въздействието върху околната среда или на предварителна проверка във всеки конкретен случай на необходимостта от извършване на такава оценка, ограниченията, наложени с член 113, параграф 1, първо изречение от VwGO за обосноваване на право на отмяна на обжалваното решение, нарушават член 11 от Директива 2011/92.

91. Колкото до член 46 от VwVfG, отнасящ се до процесуалните нарушения, от становището на Федерална република Германия и от самия текст на тази разпоредба ясно личи, че тя налага критерий, изведен от причинно-следствена връзка между изтъкнатото процесуално нарушение и смисъла на окончателното обжалвано решение (наричан по-нататък „критерият за причинно-следствена връзка“) [30].

92. В точки 47 и 48 от решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712) Съдът приема, че законодателят на Съюза не е „[…] имал намерение да обвързва възможността за изтъкване на процесуално нарушение от условието това нарушение да е оказало влияние върху смисъла на окончателното обжалвано решение. […] Освен това, след като целта на тази директива е именно да се определят процесуални гаранции, които позволяват в частност по-добра информираност и участие на обществеността при оценката на въздействието върху околната среда на обществени и частни проекти, които могат да окажат значително въздействие върху тази среда, контролът за спазване на процесуалните правила в тази област е от особено значение. Следователно в съответствие с целта за предоставяне на широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост тази общественост по принцип трябва да може да се позове на всяко едно процесуално нарушение в подкрепа на жалба за оспорване на законосъобразността на решенията, визирани от посочената директива“.

93. От това следва, че изискването за причинно-следствена връзка по принцип е изключено при прилагането на член 11 от Директива 2011/92.

94. В точка 49 от същото решение Съдът обаче внася нюанс в тази преценка, като приема, че не всяко процесуално нарушение задължително засяга смисъла на окончателното обжалвано решение и следователно не винаги накърнява дадено право. При това положение законодателството на държава членка може да предвижда недопустимост на жалбата.

95. Според мен този нюанс трябва да се прилага не само по отношение на допустимостта на жалбата, но наред с това и на нейната основателност, при условие обаче че разглежданото процесуално нарушение е незначително и поради това не накърнява „по-добра[та] информираност и участие на обществеността при оценката на въздействието върху околната среда на обществени и частни проекти“.

96. Тъй като правото на по-добра информираност и участие на обществеността очевидно представлява един от крайъгълните камъни на Директива 2011/92/ЕС [31] и самия смисъл и цел на член 11 от нея, споделям заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:422, т. 106), където според него „[в] този ред на мисли, що се отнася до особено значимите процесуални разпоредби, изискването за причинно-следствена връзка трябва да бъде изцяло ирелевантно по отношение на резултата от административното производство“.

30 — От текста на член 46 от VwVfG следва, че тази разпоредба се отнася единствено до процесуални нарушения, наречени „относителни“, а именно онези, които опорочават акт, който не е „нищожен“ по силата на член 44 от VwVfG (нарушения, наречени „абсолютни“).

31 — Също и на Директива 2010/75.

97. Трябва обаче да се установи, че с изключение на нарушенията, предвидени в член 44 от VwVfG[32] и член 4, параграф 1 от UmwRG, с член 46 от VwVfG германското право във всички случаи — а именно и дори при процесуалните нарушения, свързани с информираността и участието на обществеността — изисква наличието на причинно-следствена връзка между изтъкнатото нарушение и смисъла на окончателното обжалвано решение, за да бъде обоснована неговата отмяна.

98. Според мен, независимо от въпроса за тежестта на доказване в това отношение, разглежданото изискване, произтичащо от член 46 от VwVfG, затруднява изключително упражняването на правото на обжалване и достъпа до правосъдие на частноправните субекти и така нарушава член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

99. При всички положения, що се отнася до въпроса за тежестта на доказване, в точка 52 от решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712) Съдът е приел, че в Германия „все пак се оказва, че за да се установи, че дадено право е накърнено, по принцип жалбоподателят е този, който трябва да докаже, че предвид обстоятелствата по конкретния случай съдържанието на оспореното решение може би е щяло да бъде различно, ако не бе налице изтъкнатото процесуално нарушение. Това прехвърляне на жалбоподателя на тежестта на доказване, за да бъде приложен критерият за причинно-следствената връзка обаче, може да направи прекомерно трудно упражняването на предоставените му с Директива 85/337 права с оглед по-специално на сложността на разглежданите производства или на техническия характер на оценката на въздействието върху околната среда“.

100. Ще отбележа, че Федерална република Германия впрочем възнамерява да приеме пояснителна разпоредба относно тежестта на доказване, свързана с критерия за причинно-следствена връзка[33].

101. От това следва, че като е наложила с член 46 от VwVfG изискването за наличие на причинно-следствена връзка между процесуалните нарушения, свързани с информираността и участието на обществеността, и смисъла на окончателното обжалвано решение, за да се обоснове отмяната му, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

B– *По третото твърдение за нарушение, свързано със забраната за представяне на възражения (член 2, параграф 3 от UmwRG и член 73, параграф **4** от VwVfG)*

1. Доводи на страните

102. Комисията счита, че ограничението на правото на обжалване, предвидено в член 2, параграф 3 от UmwRG, член 73, параграф 4 от VwVfG и германската съдебна практика, до отправени по време на административното производство възражения противоречи на член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75. Тя изтъква, че тези правила за изключване прекомерно усложняват правото на заинтересованата общественост да оспорва законосъобразността на решенията, възпрепятстват широкия достъп до правосъдие, изискван по Директиви 2011/92 и 2010/75, както и от Орхуската конвенция, и ограничават ефективната съдебна защита на заинтересованата общественост.

32 — От текста му е видно, че член 44 от VwVfG предвижда само „особено сериозн[и]“ нарушения. Освен това посочените в член 44, параграф 2 от VwVfG нарушения не са в истинския смисъл нарушения в областта на информираността и участието на обществеността при оценката на въздействието върху околната среда на обществени и частни проекти.

33 — Вж. точка 69 от писмената защита.

103. Комисията подчертава, че съдебното производство е самостоятелно производство, в хода на което трябва да е възможна цялостна проверка на процесуалната и материалната законосъобразност на дадено решение, и че допустимите основания за обжалване не могат да бъдат сведени до основанията, които вече са били представени в краткия срок, определен за формулирането на възражение по време на административното производство.

104. Комисията не споделя становището на Федерална република Германия, съгласно което германските правила относно изключването на някои възражения са необходими от съображения за правна сигурност и ефективност на производството. Според Комисията преклузивните срокове за оспорване по съдебен ред на решенията на административните органи са достатъчни да гарантират правната сигурност и ефективността на производствата.

105. Федерална република Германия счита, че разпоредбите на член 2, параграф 3 от UmwRG и на член 73, параграф 4 от VwVfG са съвместими с член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

106. Федерална република Германия поддържа, че подобни разпоредби, забраняващи представянето на възражения, са съставна част от националната правна система. Тя счита, че член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 позволяват на държавите членки да запазят инструментите на своите съдебни системи в разглежданата област.

107. Според Федерална република Германия преклудирането се основава на схващането за давността и функцията му е най-вече да направи така, че противоположните интереси по отношение на даден проект да бъдат, в рамките на възможното, съвместени на ранен етап от административната процедура. Следователно правилата за преклудиране били с особено значение при многополюсни правоотношения между защитената правна сфера на вносителя на проекта, от една страна, и на евентуално засегнатите от този проект трети лица, от друга.

108. Федерална република Германия счита, че преклудирането не прави контрола по-труден или дори невъзможен, а обратно, гарантира, че на съдебен контрол подлежат факти, изяснени по възможно най-изчерпателния начин, като се обхващат всички релевантни и разгледани обстойно аспекти. Тя посочва, че са преклудирани само обстоятелствата, които жалбоподателят укоримо е пропуснал да изтъкне в рамките на административното производство.

109. Република Австрия е на мнение, че установяването на конкретни правила за ограничаване на правото на обжалване е част от устройството на националното производство. Поради това то във всички случаи попадало в обхвата на прилагане на принципа на процесуална автономия на държавите членки.

110. Според Република Австрия основен принцип на австрийското и германското административно право и на съответните техни процедури за оценка на въздействието върху околната среда е, че лицата могат да се позовават на своите права в административното производство само доколкото те участват в него.

111. Република Австрия отбелязва, че правилото за изключване е важен инструмент за гарантирането на бързо и ефективно административно производство. Тя счита, че в противоположния случай би могло своеволно да се забавя решението, което предстои да бъде взето в производството, като се отправят нови възражения по изцяло нови въпроси или такива, които произтичат от лица, неучаствали до момента в производството. Това било в пълно противоречие с правната сигурност като цяло и по-конкретно с интереса на ръководителя на проекта от решение в разумни срокове.

2. Преценка

112. Действително на основание на своята процесуална автономия и като спазват принципите на равностойност и ефективност, държавите членки разполагат със свобода на действие при прилагането на член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 [34].

113. Следва да се припомни обаче, че съгласно тези членове решенията, действията или бездействията, посочени съответно в Директива 2011/92, свързани с участието на обществеността, или в член 24 от Директива 2010/75, трябва могат да бъдат обжалвани пред съд или друг независим и безпристрастен орган за оспорване на материалната или процесуална законосъобразност, без по никакъв начин да се ограничават основанията, които могат да бъдат изтъкнати в подкрепа на подобна жалба [35].

114. Член 2, параграф 3 от UmwRG и член 73, параграф 4 от VwVfG обаче ясно ограничават основанията, които могат да бъдат изтъкнати от жалбоподател в подкрепа на жалба пред съд.

115. Макар член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 4 от Директива 2010/75 да не изключват възможността за предварителна процедура за обжалване пред административен орган и да не засягат изобщо изискването за изчерпване на всички способи за обжалване по административен ред преди инициирането на производства за обжалване по съдебен ред, в случай че съществува такова изискване съгласно националното право, тези разпоредби по никакъв начин не позволяват да се ограничават основанията, които жалбоподателят може да изтъкне в подкрепа на последваща жалба пред съд.

116. Трябва да се установи, че съгласно становището на Комисията жалбите пред съд са самостоятелни и отделни от административното производство и обжалването по административен ред.

117. Поради това считам, че разглежданите национални правила поставят допълнителна пречка пред достъпа до правосъдие, която не е предвидена в член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

118. Според мен тази допълнителна пречка не може да се обоснове със съображения за правна сигурност, тъй като преклузивните срокове за оспорване пред съд на решенията на административните органи са достатъчни в това отношение.

119. Колкото до довода за ефективността на административните производства, макар да е вярно, че възможността да се представят „възражения“ за първи път в рамките на обжалване пред съд може да се окаже „проблемна“, достатъчно е да се припомни, че самата цел, преследвана с член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75, е да се гарантира широк достъп до съдебните органи. Законодателят на Съюза ясно е дал предпочитание на тази цел пред ефективността на административните производства, за да допринесе за опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда и за опазването на човешкото здраве [36].

120. От това следва, че като е ограничила с член 2, параграф 3 от UmwRG и член 73, параграф 4 от VwVfG процесуалната легитимация и обхвата на съдебния контрол до възраженията, които вече са били представени в срока, предвиден в административното производство, довело до приемането на решението, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

34 — Вж. в този смисъл решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 30).

35 — Вж. точка 44 от настоящото заключение.

36 — Вж. по аналогия решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 27—29).

Г– *По четвъртото и петото твърдение за нарушение, свързани с времевото ограничение на прилагането на член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75*

1. Доводи на страните

а) По четвъртото твърдение за нарушение

121. Комисията припомня, че първоначалната редакция на член 2, параграф 1 от UmwRG не е била съвместима с член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75, доколкото по-специално тази редакция е ограничавала процесуалната легитимация на природозащитните сдружения до правните разпоредби, предоставящи права на частноправните субекти. Комисията изтъква, че на 8 ноември 2012 г., вследствие на решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), Бундестагът приема изменение на UmwRG, което влиза в сила на 29 януари 2013 г. и което заличава формулировката „предоставящи права на частноправни субекти“ от член 2, параграф 1 от UmwRG, за да отстрани съществувалото дотогава накърняване на правото.

122. Комисията обаче счита, че новата редакция на UmwRG е само с ограничена времева валидност, тъй като член 5, параграф 4 от UmwRG, с измененията, предвижда единствено все още висящите към 12 май 2011 г. производства (датата на решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) или образуваните след тази дата, но неприключили с изпълнителна сила към 29 януари 2013 г. (датата на влизане в сила на изменената редакция на UmwRG) да приключат съгласно новата редакция на UmwRG.

123. Според Комисията в производствата, образувани след 25 юни 2005 г. и приключили преди 12 май 2011 г., процесуалната легитимация на природозащитните сдружения следователно остава ограничена до разпоредбите, предоставящи права на частноправните субекти. Тя счита, че с оглед на паралелността в германското административно право между допустимостта на жалба и обхвата на съдебния контрол при разглеждането по същество, това времево ограничение оказва влияние и върху обхвата на този контрол.

124. Според Комисията предвидената в член 5, параграф 4 от UmwRG преходна разпоредба удължава за жалбите на природозащитните сдружения съществуването на едно противоречащо на правото на Съюза правно положение, тъй като продължава да изключва широкомащабно за въпросните жалби контрола върху процесуалните правила. Поради това Комисията счита, че ratione temporis, предвид производствата, изключени в приложение на преходната разпоредба, предвидена в член 5, параграфи 1 и 4 и член 2, параграф 5 от UmwRG, тази разпоредба нарушава член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

125. Федерална република Германия поддържа, че член 5, параграф 4 от UmwRG е с изцяло декларативно естество и няма никаква регулаторна стойност. Целта му била единствено да улесни прилагането на UmwRG за органа, на когото то е възложено. Съгласно член 5, параграф 4 от UmwRG производствата по обжалване, които все още не са били приключили с изпълнителна сила, трябва да бъдат завършени в съответствие с новите разпоредби на UmwRG, в сила от 29 януари 2013 г. Законодателното изменение, напротив, не оказвало никакво влияние върху производствата по обжалване, които са приключили с изпълнителна сила преди приемането на решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289). Тази държава счита, че съгласно практиката на Съда [37] тези производства не трябва да бъдат преразглеждани.

37 — Вж. решения Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) и Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

б) По петото твърдение за нарушение

126. Комисията поддържа, че изключването с член 5, параграф 1, първа алинея и параграф 4 от UmwRG на административните производства, които са били образувани преди 25 юни 2005 г., нарушава член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75. Тя изтъква, че наличието на това нарушение е потвърдено от Съда в точка 30 от решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712). Комисията счита също, че член 5, параграф 1, втора алинея от UmwRG, който изключва от приложното поле на UmwRG решенията, придобили изпълнителна сила преди 15 декември 2006 г. (датата на влизане в сила на UmwRG), нарушава член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

127. Федерална република Германия обявява, че подготвя изменение в UmwRG, което ще транспонира точка 31 от решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712), в която Съдът приема, че съгласно член 11 от Директива 2011/92 започналите преди 25 юни 2005 г. производства не е можело да бъдат изключени от приложното поле на UmwRG. Що се отнася до член 5, параграф 1, втора алинея от UmwRG, тази държава счита, че посочената разпоредба изключва от приложното си поле производствата, придобили изпълнителна сила към момента на влизането ѝ в сила в съответствие с принципа на силата на пресъдено нещо. Тя счита, че с цел да се гарантира както стабилността на правото и на правоотношенията, така и на доброто правораздаване, от значение е съдебните решения, станали окончателни след изчерпването на наличните средства за защита или след изтичането на предвидените за тях срокове, да не могат повече да бъдат оспорвани. Според Федерална република Германия държавите членки не са длъжни да преразглеждат съдебно решение, придобило силата на пресъдено нещо, и да го отменят, когато се окаже, че то противоречи на правото на Съюза [38]. Тя счита, че това се отнася и за приключилите административни производства с постановени решения, които дори не са били обжалвани, и поради това са придобили изпълнителна сила и следователно са необжалваеми.

2. Преценка

а) Предварителни бележки

128. Определеният за транспониране на разпоредбите на член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 срок е 25 юни 2005 г.

129. От преписката пред Съда обаче ясно личи, че в UmwRG, транспониращ тези разпоредби в германското право, се съдържат няколко разпоредби, а именно член 5, параграф 1, първа и втора алинея и член 5, параграф 4 от UmwRG, които в някои аспекти са ограничили прилагането на този закон за периода след 25 юни 2005 г.

130. За да обоснове тези ограничения, Федерална република Германия изтъква принципа на силата на пресъдено нещо.

131. Макар да е вярно, че принципът на силата на пресъдено нещо има съществено значение както в правния ред на Съюза, така и в националните правни системи, държавата членка не може да се позовава на вътрешни затруднения или на разпоредби от своя вътрешен правен ред, включително от конституционен порядък, за да оправдае неизпълнението на задължения и срокове, произтичащи от директиви на Съюза [39].

38 — Вж. решения Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) и Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

39 — Решение Комисия/Италия (100/77, EU:C:1978:78, т. 21).

132. Действително с цел гарантиране също толкова добре на стабилността на правото и на правоотношенията, както и на доброто правораздаване е важно съдебните решения, които са станали окончателни след изчерпване на наличните възможности за обжалване или след изтичането на предвидените за тези средства срокове, да не могат повече да бъдат оспорвани. Следователно правото на Съюза не изисква от националният съд да не прилага вътрешните процесуалноправни норми, които придават на съдебно решение сила на пресъдено нещо, дори ако това би позволило да се поправи вътрешно положение, което е несъвместимо с това право [40].

133. При все това в рамките на процедурата за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, след като Съдът установи, че е била нарушена разпоредба на правото на Съюза (единствената задача, отредена на Съда с този член), засегнатата държава членка следва по силата на член 260, параграф 1 ДФЕС да предприеме мерките с оглед на изпълнението на решението на Съда, тъй като въпросът кои са тези мерки не е предмет на решението, постановено на основание член 258 ДФЕС [41].

134. Така, изтъкнатото от Федерална република Германия обстоятелство, че времевите ограничения в прилагането на UmwRG, внесени с член 5, параграф 1, втора алинея и член 5, параграф 4 от UmwRG, били необходими, за да се спазят принципът на силата на пресъдено нещо и по аналогия, стабилността на придобилите изпълнителна сила административни производства — ако предположим, че то е доказано — при всички положения евентуално се отнася до изпълнението на съдебното решение, с което се установява неизпълнението, и не може да има никакво влияние върху констатацията на неизпълнението на задълженията в рамките на настоящите твърдения за нарушения.

135. С оглед на тези бележки най-напред ще разгледам петото твърдение за нарушение.

б) По петото твърдение за нарушение, свързано с отлагане във времето на прилагането като цяло

136. Съгласно постановеното от Съда в точка 31 от решение Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712), „като предвижда, че трябва да бъде транспонирана най-късно до 25 юни 2005 г., Директива 2003/35, която добавя член 10a към Директива 85/337, трябва да се тълкува в смисъл, че националните разпоредби, приети за целите на транспониране на този член, трябва да се прилагат и към административните производства по издаване на разрешения, които са образувани *преди* 25 юни 2005 г., *но разрешенията по тях са издадени след тази дата* [42]“.

137. Член 5, параграф 1, първа алинея от UmwRG предвижда обаче, че този закон се прилага единствено за административните производства, които са били образувани или е трябвало да бъдат образувани *след* 25 юни 2005 г.

138. Поради това считам, че като е изключила с член 5, параграф 1, първа алинея от UmwRG прилагането на този закон по отношение на всички административни производства, образувани преди 25 юни 2005 г., дори и на приключилите с издаване на разрешение след тази дата, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

40 — Решение Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, т. 58 и 59 и цитираната съдебна практика).

41 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237, т. 33 и 34 и цитираната съдебна практика).

42 — Курсивът е мой.

139. Освен това член 5, параграф 1, втора алинея от UmwRG предвижда, че първа алинея от него не се прилага по отношение на административните производства, придобили изпълнителна сила преди 15 декември 2006 г. — датата на влизане в сила на UmwRG.

140. От това следва, че тази разпоредба на националното право изключва от прилагането на UmwRG административните производства, приключили с издаването на разрешение между 25 юни 2005 г. (изтичането на срока за транспониране) и 15 декември 2006 г.

141. Поради това считам, че като е изключила с член 5, параграф 1, втора алинея прилагането на UmwRG по отношение на административните производства, придобили изпълнителна сила преди 15 декември 2006 г., Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

в) По четвъртото твърдение за нарушение, свързано с времевото ограничение на прилагането на нормите относно жалбите, подадени от сдружения за защита на околната среда

142. В приложение на член 11, параграф 3 от Директива 2011/92 и член 25, параграф 3 от Директива 2010/75 се счита, че сдруженията за защита на околната среда имат достатъчен интерес или права, които могат да бъдат накърнени, в зависимост от това дали националното законодателство предвижда едното или другото условие за допустимост [43]. От това следва, че тези сдружения се ползват с привилегирован достъп до правосъдие в приложение на тези членове от влизането им в сила на 25 юни 2005 г.

143. В решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 36) Съдът обаче приема, че германското право поставя допустимостта на жалба, подадена от сдружение за защита на околната среда, в зависимост от твърдението, че обжалваният административен акт накърнява лично право, което според националното право може да се квалифицира като публично субективно право. Съдът постановява, че „макар националният законодател да [може] 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 [44]“. Сдруженията за защита на околната среда трябва задължително да могат да се позовават по съдебен ред на нормите на националното право за приложение на законодателството на Съюза в областта на околната среда, както и нормите на правото на Съюза в областта на околната среда, които имат директен ефект [45].

144. Макар че с цел да отстрани накърняването на правото на сдруженията за защита на околната среда на привилегирован достъп до правосъдие Федерална република Германия е изменила UmwRG — като новата редакция на този закон е влязла в сила на 29 януари 2013 г. — това изменение е с ограничен времеви обхват. Всъщност, съгласно член 5, параграф 4 от UmwRG то е ограничено до административните производства, производствата за издаване на разрешение и тези по обжалване, които са били висящи към 12 май 2011 г. или които са били образувани след тази дата и все още не са приключили с изпълнителна сила към 29 януари 2013 г.

43 — Вж. решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 40).

44 — Решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 45).

45 — Пак там (т. 48).

145. От това следва, че предвид становището на Комисията останалите производства, които не са обхванати от тези изменения, продължават да се уреждат съгласно предишната редакция на UmwRG.

146. Предвид това, че сдруженията за защита на околната среда се ползват с привилегирован достъп до правосъдие от 25 юни 2005 г. и че разпоредбите на германското право, приети с цел транспониране на този член, би следвало да се прилагат и по отношение на административните производства за издаване на разрешение, образувани *преди* 25 юни 2005 г., тъй като са приключили с издаването на разрешение след тази дата, считам, че като е ограничила в съответствие с новата редакция на член 5, параграф 4 от UmwRG прилагането във времето на правото на сдруженията за защита на околната среда на привилегирован достъп до правосъдие, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75.

V – **По съдебните разноски**

147. По силата на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията не е направила искане за осъждането на Федерална република Германия, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.

148. В приложение на член 140, параграф 1 от същия правилник, според който встъпилите по делото държави членки понасят направените от тях съдебни разноски, Република Австрия понася направените от нея съдебни разноски.

VI – **Заключение**

149. Предвид изложените по-горе съображения и като посочвам най-напред твърденията за нарушения относно съответните две директиви и завършвам с това, което се отнася единствено до Директива 2011/92, предлагам на Съда да постанови следното:

1) Федерална република Германия

— като е ограничила с член 113, параграф 1, първо изречение от Административнопроцесуалния кодекс (Verwaltungsgerichtsordnung) правото на частноправните субекти да искат отмяната на акт до случаите, в които германският административен съд установява или е установил неговата незаконосъобразност;

— като е наложила с член 46 от Закона за административното производство (Verwaltungsverfahrensgesetz) изискването за причинно-следствена връзка между процесуалните нарушения, свързани с информираността и участието на обществеността, и смисъла на окончателното обжалвано решение, за да се обоснове отмяната му;

— като е ограничила с член 2, параграф 3 от Закона за жалбите в областта на околната среда (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) и член 73, параграф 4 от Закона за административното производство процесуалната легитимация и обхвата на съдебния контрол до възраженията, които вече са били представени в срока, предвиден в административното производство, довело до приемането на решението;

— като е изключила с член 5, параграф 1, втора алинея, прилагането на Закона за жалбите в областта на околната среда (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) по отношение на административните производства, придобили изпълнителна сила преди 15 декември 2006 г.; и

— като е ограничила в съответствие с новата редакция на член 5, параграф 4 от Закона за жалбите в областта на околната среда (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) прилагането във времето на правото на сдруженията за защита на околната среда на привилегирован достъп до правосъдие,

не е изпълнила задълженията си по член 11 от 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 и 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).

2) Като е ограничила обхвата на член 4, параграф 1 от Закона за жалбите в областта на околната среда (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) до отмяната на решения поради процесуални нарушения само когато изобщо липсва задължителна оценка на въздействието върху околната среда или липсва задължителна предварителна проверка, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2011/92.

3) Европейската комисия, Федерална република Германия и Република Австрия понасят направените от тях съдебни разноски.