Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 2 юли 2020 година[1]

Дело C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
срещу
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
Встъпила страна:
Sebava BV

(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Limburg (Районен съд Лимбург, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Орхуска конвенция — Член 6 — Права на участие — Процедура за участие на обществеността — Член 2, параграфи 4 и 5 — Обществеността и заинтересованата общественост — Персонално приложно поле — Член 9, параграфи 2 и 3 — Достъп до правосъдие — Процесуална легитимация — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47 и член 52, параграф 1 — Право на ефективна съдебна защита — Директива 2011/92/ЕС — Членове 6 и 11 — Директива 2010/75/ЕС — Членове 24 и 25 — Условие за предварително участие — Процесуална автономия“

I. Въведение

1. Съгласно нидерландското право всяко лице има право да участва в процедура за участие на обществеността, водеща до приемането на решение относно дейност, свързана с околната среда. Въпреки това достъпът до съд за оспорване на окончателното административно решение, постановено в рамките на тази процедура, е подчинен на две кумулативни условия. Първо, лицето трябва да бъде заинтересована страна, като интересите му са пряко засегнати от въпросното решение. Второ, това лице трябва да е участвало в процедурата за участие на обществеността, като е представило становището си относно проекторешението, освен ако това лице не може да бъде основателно упрекнато, че не го е направило.

2. Резултатът от така формулираните национални правни норми е значителен дисонанс в персоналното приложно поле на двата процесуални режима: широко отворена административна фаза и много по-стеснена съдебна фаза. Това естествено поставя въпроса: *какво е положението на лицата, извън горепосочените*? Какво е положението на членовете на обществеността, които

1 Език на оригиналния текст: английски.

или не са пряко засегнати, или не са представили становища в рамките на процедурата за участие на обществеността? Напълно изключен ли е за тези членове на обществеността достъпът до правосъдие, гарантиран по силата на Орхуската конвенция [2] или на разпоредбите на правото на Съюза?

II. Правна уредба

А. Орхуската конвенция

3. Орхуската конвенция е подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. от тогавашната Европейска общност и впоследствие е одобрена с Решение 2005/370/ЕО на Съвета [3].

4. Съгласно член 6, параграф 1, буква а) от Орхуската конвенция решението за разрешаване на изброените в приложение I дейности, свързани с околната среда, се приема след провеждане на процедурата за участие на обществеността, предвидена в член 6, параграфи 2—11. Член 9, параграф 2 от Конвенцията урежда правото на достъп до правосъдие за оспорване на решения, приети съгласно процедурата за участие на обществеността в член 6. За определяне на своето персонално приложно поле член 6 и член 9, параграф 2 използват понятията „общественост“ и „заинтересована общественост“. Тези понятия са определени съответно в член 2, параграфи 4 и 5 от Конвенцията.

Б. Правото на Съюза

5. Преди приемането на Решение 2005/370/ЕО на Съвета тогавашната Европейска общност приема Директива 2003/35/ЕО [4]. Последната изменя две съществуващи директиви с цел правилно привеждане на общностните правила в съответствие с Орхуската конвенция, и по-специално с член 6 и член 9, параграфи 2 и 4 от нея [5]. Тези директиви впоследствие са заменени с Директива 2010/75/ЕС [6] и Директива 2011/92/ЕС [7], изменена с Директива 2014/52/ЕС (наричана по-нататък „Директива 2011/92“) [8].

6. Член 6 и член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция са транспонирани съответно с членове 6 и 11 от Директива 2011/92 и с член 24 във връзка с приложение IV и член 25 от Директива 2010/75. Понятията „общественост“ и „заинтересована общественост“, които също се съдържат в тези разпоредби, са определени съответно в член 1, параграф 2, букви г) и д) от Директива 2011/92 и в член 3, точки 16 и 17 от Директива 2010/75.

2 Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“ или „Конвенцията“).

3 Вж. по-горе бележка под линия 2.

4 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8).

5 Съображения 5 и 11 от Директива 2003/35.

6 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, 2010 г., стр. 17).

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

8 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година за изменение на Директива 2011/92 (ОВ L 124, 2014 г., стр. 1).

B. Нидерландското право

7. От акта за преюдициално запитване и допълнителното уточнение на нидерландското правителство в съдебното заседание разбирам релевантните разпоредби на нидерландското право по следния начин.

8. Спорната в главното производство дейност е предмет на публична подготвителна процедура съгласно член 3.4 от Algemene wet bestuursrecht (Общ закон за административното право, наричан по-нататък „Awb“). Тази процедура представлява процедура за участие на обществеността по смисъла на член 6 от Орхуската конвенция.

9. Публичната подготвителна процедура по смисъла на Awb предполага, че в случай на заявление за издаване на разрешение компетентният орган, *първо*, приема проекторешение относно становището си по въпросното заявление. Проекторешението трябва да бъде представено на разположение на *всички лица* чрез подходящи средства, като съгласно член 3.12, параграф 5 от Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Закон за приемането на общи разпоредби в областта на околната среда, наричан по-нататък „Wabo“) *всяко лице* може да представи становище по проекторешението.

10. Държа да подчертая, че в съдебното заседание нидерландското правителство изрично потвърждава, че съгласно Wabo *всяко лице* означава буквално всяко физическо или юридическо лице без никакво ограничение — пространствено или друго. Така по принцип чешки гражданин в Чешката република, датски гражданин в Дания или китайски гражданин в Китай — съгласно нидерландското право всички *имат право да участват* в процедурата за участие на обществеността във връзка със заявената дейност в главното производство.

11. Нидерландското правителство посочва още, че с даването на възможност за участие в публичната подготвителна процедура на всяко лице то е искало да повиши във възможно най-голяма степен разискванията между компетентния орган и обществеността. Правителството е искало също така да намали тежестта върху (местните) административни органи от задължението да проверяват във всеки отделен случай кои членове на обществеността биха могли да бъдат засегнати от въпросната планирана дейност и кои — не.

12. Освен това нидерландското правителство смята, че от член 6, параграф 7 от Орхуската конвенция действително следва, че *всяко лице* трябва да има право да участва в процедурата за участие на обществеността съгласно член 6 от Орхуската конвенция.

13. На следващо място, след приключването на процедурата за участие на обществеността административният орган постановява окончателно решение относно заявената дейност. Възможността за оспорване пред съд на процесуалната и материалноправната законосъобразност на това решение е налице при изпълнението на *две кумулативни условия* според нидерландското право. Тези условия значително ограничават евентуалните жалбоподатели в сравнение с административната фаза, довела до приемането на посоченото решение.

14. *Първо*, съгласно член 8:1 от Awb жалбоподателят трябва да бъде „заинтересована страна“ по смисъла на член 1:2 от същия закон, разбирано като лице, чиито интереси са пряко засегнати от решението. Сдруженията, работещи за опазване на околната среда, винаги се смятат за „заинтересовани страни“ по силата на член 1:2, параграф 3 от Awb.

15. Отбелязвам, че понятието „заинтересована страна“ не се съдържа в член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, в който вместо това се използва понятието „членовете на заинтересованата общественост, […] които имат достатъчен интерес, или […] чието право е нарушено“. От акта за преюдициално запитване разбирам, че понятието „заинтересована

страна“ по смисъла на Awb транспонира този израз в член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция. Следователно лице, което не е „заинтересована страна“ по смисъла на член 1:2 от Awb, не се смята за член на „заинтересованата общественост“ по смисъла на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

16. *Второ*, „заинтересованата страна“ трябва също така да е участвала в публичната подготвителна процедура съгласно член 6:13 от Awb, като е представила виждането си относно въпросната дейност, освен ако не може да бъде основателно упрекната, че не е направила това.

17. Според нидерландското правителство целта на второто изискване е да засили ефикасността на административните производства, а с това и ефективността на съдебните производства. Участието в публичната подготвителна процедура позволява да се установят спорните точки на ранен етап от процеса на вземане на решения, като по този начин се подобри качеството на този процес. Това позволява да се избегнат съдебни производства или, ако се стигне до такива, допринася за по-ефективното им разрешаване.

18. Що се отнася до изключението от това правило (ако страната не може да бъде основателно упрекната, че не е участвала), нидерландското правителство уточнява в съдебното заседание, че то се прилага, ако липсата на участие е основателна. Според националната съдебна практика това е така например, ако уведомяването за проекторешението е опорочено от грешка, ако постановеното решение се различава от проекторешението, за което е извършено уведомяване, и разликата води до отрицателни последици за „заинтересованата страна“ или ако поради преместване дадено лице се превърне в „заинтересована страна“ едва след изтичане на определения срок за представяне на становища по проекторешението.

19. Накрая, що се отнася до връзката между двете условия за процесуална легитимация, нидерландското правителство уточнява в съдебното заседание, че страна, която е участвала в публичната подготвителна процедура по реда на Wabo, но която не е заинтересована страна по смисъла на Awb, няма право да оспорва по съдебен ред последващото решение, дори тази страна да е участвала чрез представянето на коментари в подготвителната фаза на производството.

III. Факти, национално производство и преюдициални въпроси

20. През 2016 г. Sebava BV подава заявление до College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Общински съвет на Ехт Сустерен, Нидерландия, наричан по-нататък „ответникът“) за изграждането на нов свинарник за 855 свине, за замяна на млади свине със свине майки в съществуващите свинарници и за изграждането на покрито пространство за свободно движение на свине.

21. Ответникът обвързва заявлението с извършването на единната публична подготвителна процедура по член 3.4 от Awb. Запитващата юрисдикция потвърждава, че тази процедура представлява процедура за участие на обществеността по смисъла на член 6 от Орхуската конвенция.

22. Ответникът предоставя за запознаване екземпляр от заявлението и други прилежащи документи. Това обстоятелство е обнародвано в Staatscourant (Държавен вестник). Освен това заявлението е публикувано в Gemeenteblad (Общински вестник) на общината на ответника.

23. На 28 септември 2017 г. ответникът издава исканото разрешение и го обнародва в Staatscourant.

24. Четирима жалбоподатели оспорват решението за издаване на разрешението пред запитващата юрисдикция Rechtbank Limburg (Районен съд Лимбург, Нидерландия). Първият жалбоподател е физическо лице, ветеринарен лекар по професия (наричана по-нататък „първият жалбоподател“). Тя е и член на управителния съвет, секретар и председател на различни организации, насърчаващи хуманното отношение към животните. Останалите трима жалбоподатели са екологични сдружения (наричани по-нататък „трите сдружения жалбоподатели“, а всички заедно „четиримата жалбоподатели“).

25. Пред запитващата юрисдикция четиримата жалбоподатели признават, че не са предявили възражения срещу проекторешението на ответника. Те обаче поддържат, че не могат да бъдат основателно упрекнати, че не са го направили, тъй като ответникът не е публикувал проекторешението по надлежния ред. На това основание четиримата жалбоподатели искат запитващата юрисдикция да отмени оспореното решение, за да могат впоследствие да предявят възражения срещу проекторешението.

26. Що се отнася до жалбата, подадена от първия жалбоподател, запитващата юрисдикция смята, че тя трябва да бъде обявена за недопустима на основание член 8:1 и член 1:2 от Awb. Според нея първият жалбоподател не е „заинтересована страна“ по смисъла на тези разпоредби. Запитващата юрисдикция установява, че първият жалбоподател подава жалбата си от свое име, тъй като е обявила качеството си на член на управителния съвет, секретар и председател на различни организации дълго време след изтичането на срока за обжалване. Освен това тя живее далече от свинарника, който трябва да бъде изграден, следователно за нея няма нито пространствени, нито екологични последици от въпросния свинарник.

27. Що се отнася до жалбата, подадена от трите сдружения жалбоподатели, запитващата юрисдикция смята, че в качеството им на сдружения, свързани с опазването на околната среда, те действително са заинтересовани страни на основание член 1:2, параграф 1 от Awb. Те обаче не са предявили възражения срещу проекторешението, а съгласно член 6:13 от Awb заинтересована страна, която може да бъде основателно упрекната, че не е предявила възражения по време на подготвителната процедура, не може да подаде жалба пред административен съд.

28. В тази фактическа и правна обстановка Rechtbank Limburg (Районен съд Лимбург) решава да спре производството по делото и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

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

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

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

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

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

При отрицателен отговор на третия въпрос:

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

При отрицателен отговор на четвъртия въпрос:

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

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

29. Датското правителство, Ирландия, нидерландското и шведското правителство и Европейската комисия представят писмени становища. Ответникът представя становище, като се присъединява към становището, представено от нидерландското правителство. Четиримата жалбоподатели в главното производство, ответникът, Ирландия, нидерландското правителство и Комисията участват в съдебното заседание, проведено на 30 януари 2020 г.

IV. Анализ

30. Структурата на това заключение е следната. Ще започна с определянето на приложимите разпоредби на Орхуската конвенция, както и на Директиви 2010/75 и 2011/92 (А). След това ще се спра на съответствието с тези актове на двете условия, свързани с процесуалната легитимация по нидерландското право, а именно условието за притежаване на качеството „заинтересована страна“ (Б) и условието за представяне на виждане в рамките на процедурата за участие на обществеността (В).

А. Приложимото право: Орхуската конвенция, Директиви 2010/75 и 2011/92

31. Запитващата юрисдикция смята, че в главното производство са приложими разпоредбите относно участието на обществеността, съдържащи се в член 6 от Орхуската конвенция, в член 6 от Директива 2011/92 и в член 24 от Директива 2010/75.

32. Това действително е така по отношение на Орхуската конвенция и Директива 2010/75. Съгласно член 6, параграф 1, буква а) от Орхуската конвенция член 6 се прилага по отношение на решенията за разрешаване на предлаганите дейности, изброени в Анекс I. В точка 15, буква с) от Анекс I са посочени съоръжения за интензивно отглеждане на свине с повече от 750

места за свине майки. Съгласно член 10 от Директива 2010/75 разпоредбите относно участието на обществеността, посочени в член 24 от тази директива, се прилагат за дейностите, предвидени в приложение I. В точка 6.6, буква в) от това приложение се посочва интензивното отглеждане на свине с повече от 750 места за свине майки.

33. За разлика от това не е съвсем ясно, че разглежданите в главното производство дейности попадат в рамките на дейностите, обхванати от Директива 2011/92. Съгласно точка 17, буква в) от приложение I към Директива 2011/92 и точка 1, буква в) от приложение II към Директива 2011/92 тази директива се прилага за ферми за интензивно отглеждане на свине с повече от 900 места за свине майки и мелиоративни дейности в селското стопанство. Въпреки това въпросът дали „изграждането на нов свинарник за 855 свине, замяната на млади свине със свине майки в съществуващите свинарници и изграждането на покрито пространство за свободно движение на свине“ попада в обхвата и на тази разпоредба или на която и да е друга разпоредба от Директива 2011/92, естествено следва да се реши от националната юрисдикция, след като вземе предвид подробните технически характеристики на тази дейност.

34. Тъй като Съдът не разполага с необходимите факти, за да направи окончателна преценка приложима ли е Директива 2011/92, за отправна точка приемам — както посочва запитващата юрисдикция — че и тази директива е приложима в главното производство.

35. На следващо място, запитващата юрисдикция се позовава изрично само на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция в шестте въпроса, които поставя на Съда. С оглед на акта за преюдициално запитване обаче изразът „правото на Съюза“ във формулировката на въпросите следва да се разбира в смисъл, че включва позоваване на член 11 от Директива 2011/92 и на член 25 от Директива 2010/75. Тези две разпоредби по същество съответстват на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

36. Що се отнася до тълкуването на тези актове на вторичното право, членове 6 и 11 от Директива 2011/92, както и членове 24 и 25 от Директива 2010/75 трябва да се тълкуват в светлината на съответните разпоредби на член 6 и член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция. Тъй като законодателят на Съюза е искал да осигури съответствието на правото на Съюза с Орхуската конвенция, за целите на тълкуването на посочените директиви трябва да се вземат предвид текстът и целта на тази конвенция[9].

37. Следователно по един или друг начин вторичното право на Съюза в тази област е свързано с Орхуската конвенция. Поради това смятам за най-уместно поставените от запитващата юрисдикция въпроси да се анализират в светлината на релевантните разпоредби от Орхуската конвенция, и по-специално на член 6 и член 9, параграф 2, а съответните разпоредби на член 6 и член 11 от Директива 2011/92, както и на член 24 и член 25 от Директива 2010/75 да се вземат предвид само когато тези разпоредби се отклоняват от текста на Орхуската конвенция. По принцип това е така в две хипотези.

38. Първо, член 3, параграф 5 от Орхуската конвенция позволява на страните да въвеждат мерки, предвиждащи права с по-широк обхват от предвидените в Конвенцията. Второ, несъмнено би могло да съществува несъгласуваност между Орхуската конвенция и нормите от вторичното право на Съюза по отношение на конкретна разпоредба. Всъщност запитващата юрисдикция смята, че е налице непоследователност или противоречие между обхвата на правата на участие, предоставени на „обществеността“ в двете директиви, от една страна, и в Орхуската конвенция, от друга страна.

9 Решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 34).

Б. Достъпът до правосъдие на „обществеността“

39. С първия и втория си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, както и член 11 от Директива 2011/92 или член 25 от Директива 2010/75 допускат пълно изключване на правото на достъп до правосъдие за „обществеността“, доколкото последната не е „заинтересована общественост“ по смисъла на тези актове.

40. Тези въпроси се отнасят до положението на първия жалбоподател — физическото лице, което запитващата юрисдикция смята за част от „обществеността“, но не и от „заинтересованата общественост“. За разлика от това трите сдружения жалбоподатели се смятат за „заинтересовани страни“ по силата на член 1:2, параграф 3 от Awb [10]. Като такива те имат „достатъчен интерес“ по смисъла на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и първият и вторият въпрос не се отнасят до тях.

41. Първият и вторият въпрос на запитващата юрисдикция се основават на хипотезата, че член 6 от Орхуската конвенция предоставя права на участие на широката „общественост“, *независимо* дали тя е част и от „заинтересованата общественост“. Така запитващата юрисдикция отбелязва, че член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция изглежда се прилага само за „заинтересованата общественост“, което предполага, че първият жалбоподател не е процесуално легитимиран съгласно тази разпоредба. Запитващата юрисдикция обаче иска да установи дали подобно тълкуване може да бъде възприето предвид факта, че член 6 от Конвенцията предоставя няколко процесуални права не само на „заинтересованата общественост“, но и на широката „общественост“. В тази връзка запитващата юрисдикция се позовава на член 6, параграфи 3, 7 и 9 от Конвенцията.

42. За да се провери дали член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция допуска пълно изключване на правото на достъп до правосъдие за широката „общественост“, следва първо да се определи персоналното приложно поле на тази разпоредба (1). Доколкото член 9, параграф 2 представлява механизъм за изпълнение по съдебен ред на предоставените в член 6 права на участие, трябва да се изследва персоналното приложно поле на правата на участие по член 6.

1. Персоналното приложно поле на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция

43. *Текстът* на член 9, параграф 2 е доста ясен: тази разпоредба предвижда право на достъп до правосъдие само за членовете на „заинтересованата общественост“, а не за „обществеността“ (като цяло).

44. Орхуската конвенция дава конкретно определение на двете понятия. Съгласно член 2, точка 4 понятието „общественост“ означава всяко лице. Съгласно член 2, точка 5 понятието „[заинтересована] общественост“ е подгрупа на обществеността. То обхваща само обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес в този процес […]“.

45. Несъмнено, с оглед на нейната *цел*, член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция предоставя широк достъп до правосъдие в обхвата на Конвенцията [11]. Тази цел обаче не може да бъде извадена от контекста, за да се пренапише ясно формулирания текст на член 9, параграф 2. *Системата и логиката* на член 9, параграф 2, разглеждан в контекста на други разпоредби на Орхуската конвенция, подкрепят тази теза.

10 Вж. по-горе точки 14 и 27 от настоящото заключение.

11 Вж. например решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VL (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 58).

46. Първо, авторите на Орхуската конвенция са избрали да не въвеждат actio popularis в областта на околната среда. Както вече е отбелязала генералният адвокат Sharpston [12], поради отхвърлянето на actio popularis по време на преговорите по Орхуската конвенция авторите на Орхуската конвенция са решили да засилят ролята на неправителствените организации (НПО), работещи за опазване на околната среда, които съгласно член 2, параграф 5 и член 9, параграф 2 винаги се приемат за част от „заинтересованата общественост“ и за имащи достатъчен интерес [13]. Ако понастоящем член 9, параграф 2 трябва да се тълкува в смисъл, че внезапно предоставя процесуална легитимация на широката „общественост“, тази логика и този компромис биха били нарушени.

47. На второ място, има разлика между член 9, параграф 2 и член 9, параграф 3: изглежда, че ако са възнамерявали да предоставят достъп до правосъдие на широката „общественост“, а не само на „заинтересованата общественост“, съставителите на Орхуската конвенция са можели да посочат това изрично. Такъв е примерът с текста на член 9, параграф 3, който предоставя права на членовете на „обществеността“ без каквито и да е ограничения.

48. На трето място обаче, член 9, параграф 2 и член 9, параграф 3 са две отделни разпоредби на Конвенцията. Член 9, параграф 2 препраща към член 6. Освен това от структурата на разпоредбата на член 9 като цяло става ясно, че разпоредбата за изпълнението по съдебен ред на член 6 е член 9, параграф 2, както член 9, параграф 1 е по отношение на член 4.

49. Освен това в началото на член 9, параграф 3 се посочва, че „[в] допълнение и без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 по-горе, всяка страна осигурява […]“. Този текст и структурната логика на член 9 от Орхуската конвенция показват, че член 9, параграф 3 *не е предназначен да урежда* изпълнението на правата на участие по член 6, а на други права, предоставени от други разпоредби на Конвенцията (или по силата на националното право). В този смисъл, за разлика от датското правителство и Комисията, не смятам, че член 9, параграф 3 урежда правото на достъп до правосъдие относно правата на участие, предоставени по член 6 от Конвенцията, нито относно решенията, взети в резултат на процедурата по член 6.

50. Ако това действително бе така, какъв е смисълът от член 9, параграф 2 и предвидените в него условия или правила (или тези по член 9, параграф 1), ако всичко, предвидено в тези разпоредби, ще бъде моментално преуредено от евентуално всеобхващащото приложно поле на член 9, параграф 3?

51. В крайна сметка член 9, параграф 2 сам по себе си не предоставя право на достъп до правосъдие на „обществеността“, а само на „заинтересованата общественост“. Същият извод важи и за член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75, които в това отношение са почти формулирани по идентичен начин с член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

52. Остава обаче въпросът за връзката между член 9, параграф 2 и член 6. В текста си член 6 действително в някои случаи се позовава на „обществеността“, а не само на „заинтересованата общественост“. Това е въпрос, на който ще се спра по-нататък.

12 Заключения на генералния адвокат Sharpston по дело Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, т. 63) и по дело Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, т. 81).

13 Вж. в същия смисъл The Aarhus Convention: An Implementation Guide, второ издание, 2014 г. (наричано по-нататък „Ръководството за прилагане“), стр. 194, и Констатации и препоръки от 16 юни 2006 г., Белгия (ACCC/C/2005/11, точка 35) на Комитета за съответствие на Орхуската конвенция (наричан по-нататък „Комитетът за съответствие“).

2. Персоналното приложно поле на член 6 от Орхуската конвенция

53. По-голямата част от разпоредбите на член 6, включително ключовата разпоредба на член 6, параграф 2, предоставят правата на участие само на „заинтересованата общественост“. Именно „заинтересованата общественост“ трябва да бъде информирана в рамките на процедурата по вземане на решения за околната среда относно предлаганата дейност съгласно член 6, параграф 2 и да има достъп за разглеждане на цялата информация, имаща отношение към процедурата по вземане на решения, съгласно член 6, параграф 6. Освен това член 6, параграф 5 предвижда, че евентуалните заявители трябва да определят коя именно е „заинтересованата общественост“, преди да кандидатстват за разрешително, за да участват в дискусии с нея и да ѝ предоставят информация за целите на своето заявление.

54. Както обаче отбелязва запитващата юрисдикция, в член 6, параграфи 3, 7 и 9 се използва понятието „обществеността“, а не само „заинтересованата общественост“ [14]. Това действително поставя въпроса дали член 6 предоставя права на участие на широката „общественост“, независимо дали тя е част от „заинтересованата общественост“, и ако това е така, дали тогава въпреки предварителното заключение по-горе член 9, параграф 2 все пак задължава страните да гарантират (поне някаква) процесуална легитимация на „обществеността“ да иска тези права да бъдат изпълнени.

а) Член 6, параграф 3 и член 6, параграф 9

55. Член 6, параграф 3 налага на публичните органи задължението да предвидят разумни срокове за различните етапи на процедурата за участие на обществеността, за да може „обществеността“, първо, да бъде информирана, и второ, да се подготви и да участва ефективно.

56. Според мен споменаването на „обществеността“ в тази разпоредба се обяснява лесно с естеството на тази разпоредба. Тя се отнася до етап, в който се изисква съобщаване на информация на външния свят и в който не би било възможно, нито разумно да се изисква да се определя коя е „заинтересованата общественост“. Поради това просто се изисква информацията да бъде публично оповестена. Това тълкуване впрочем се потвърждава от позоваването в член 6, параграф 3 на член 6, параграф 2, който се отнася само до „заинтересованата общественост“.

57. Подобни съображения се прилагат и по отношение на член 6, параграф 9. Тази разпоредба задължава органите след вземането на решение своевременно да информират за това „обществеността“ и да предоставят това решение за „обществен“ достъп. В известна степен тази разпоредба отразява разпоредбата на член 6, параграф 3, но на завършващия етап: докато член 6, параграф 3 изисква разумно широко разпространяване на информацията относно процедурата за участие на обществеността преди нейното иницииране, член 6, параграф 9 изисква същото по отношение на резултатите от процедурата след нейното приключване.

58. Няма никаква причина разрешенията за строителство да се пазят в тайна. Това е така не само поради общото изискване за прозрачност и откритост на публичната администрация. Освен „заинтересованата общественост“, която е участвала в процедурата по вземане на решение и е известна на публичните органи при приемането на окончателното решение, би могло да има и членове на „заинтересованата общественост“, които *не са* участвали в тази процедура, но които все пак може да искат да оспорят произтичащото от нея решение.

14 От съображения за изчерпателност запитващата юрисдикция споменава и член 6, параграф 8. Тази разпоредба обаче само задължава страните да гарантират, че при вземането на решението се взема под внимание резултатът от общественото обсъждане. Ето защо не виждам по какъв начин тази разпоредба би предоставила евентуални права за „обществеността“.

59. Следователно както изискването за откритост в началото и в края на процедурата, така и практическите аспекти на процедурата за участие на обществеността съгласно член 6 логично обясняват защо член 6, параграф 3 и член 6, параграф 9 използват понятието „обществеността“.

б) Любопитният случай с член 6, параграф 7

60. Член 6, параграф 7 предвижда, че процедурите за участие на обществеността трябва да ѝ позволяват по време на общественото обсъждане или допитване до заявителя да представя в писмена форма или по друг подходящ начин всякакви коментари, информация, анализи и становища, които счита за уместни, спрямо предлаганата дейност.

61. Изглежда, че основавайки се на текста на член 6, параграф 7, нидерландското правителство приема, подобно на запитващата юрисдикция, че в процедурата за участие на обществеността се предоставят права на участие на широката „общественост“. Действително според текста му — и за разлика от член 6, параграф 3 и член 6, параграф 9 — член 6, параграф 7 се отнася до самата процедура за участие на обществеността. Той не се отнася нито до подготвителния етап, нито до етапа на оповестяване. Всъщност той се отнася до самия обмен на информация между участниците в публичната процедура и публичния орган относно предлаганата дейност.

62. Съществуват два взаимно противоречащи си начина на тълкуване на член 6, параграф 7 от Орхуската конвенция.

63. *Първото тълкуване* на член 6, параграф 7 би било предложеното от нидерландското правителство, поне що се отнася до първия му аспект: използваното в член 6, параграф 7 понятие „обществеността“ означава всяко лице. Така всяко физическо или юридическо лице, без никакво ограничение по отношение на това дали има интерес или дали е лично засегнато, има *право* да участва в предвидената в член 6 от Орхуската конвенция процедура по вземане на решения в областта на околната среда.

64. Поради подробно изложените по-долу причини обаче[15] логическата последица от тази теза трудно може да бъде посочената според нидерландското право, според което всеки има право на участие, но само заинтересованите страни могат да оспорят резултата от това участие пред съд. Напротив, логическата последица от това тълкуване на член 6, параграф 7 би била предложената от Комисията, която освен това е посочена и в Ръководството за прилагане[16]: тъй като член 9, параграф 2 от Конвенцията е средство за изпълнение на *всички права* по член 6 и тъй като член 9, параграф 2 се прилага само за „заинтересованата общественост“, това би означавало, че всеки член на „обществеността“, който реално участва в процедура за участие на обществеността, представяйки коментари, придобива качеството на член на „заинтересованата общественост“. С други думи, според това тълкуване член 6, параграф 7 предвижда възможността за придобиването на качеството „заинтересованост поради участие“ за целите на член 9, параграф 2.

65. *Второто тълкуване* би било член 6, параграф 7 от Конвенцията да се тълкува в смисъл, че докато всяко лице („обществеността“) има възможност да се обърне към публичния орган, за да го извести за себе си и за своя интерес по отношение на процедурата за вземане на решение, ако се тълкува в общия контекст на член 6 и на Орхуската конвенция, член 6, параграф 7 предоставя

15 Точки 81—85 от настоящото заключение.

16 Ръководството за прилагане, стр. 153 и 195. Макар Ръководството за прилагане да няма задължителна сила, то може да бъде взето предвид при тълкуването на Конвенцията — вж. решение от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 38).

права на участие — т.е. права, които създават насрещни задължения за съответните органи да вземат предвид тези становища в съответствие с член 6, параграф 8 и които могат да бъдат изпълнени по съдебен ред съгласно член 9, параграф 2 — само ако тези лица представляват част от „заинтересованата общественост“.

66. Поради редица причини, които ще изложа в следващите три подраздела, смятам, че първото тълкуване не може да бъде подкрепено независимо от възможните му варианти.

в) „Глобално“ право на участие?

67. На първо място е вътрешната логика на член 6. Ако член 6, параграф 7 се тълкува в смисъл, че предоставя право на участие на всеки, а не само на „заинтересованата общественост“, какво ще означава това за останалите разпоредби на този член, които сами по себе си се ограничават до „заинтересованата общественост“? Как ще се осъществява тяхното взаимодействие? Как например „обществеността“ би могла да упражни правото си да представи коментари или бележки по проекторешение съгласно член 6, параграф 7, ако преди това не е имала правото да бъде информирана за проекторешението, тъй като това право се прилага само за „заинтересованата общественост“ съгласно член 6, параграф 2? По същия начин, въз основа на какво „обществеността“ следва да представи коментари по предлаганата дейност, като се има предвид фактът, че тя няма право на достъп до цялата информация, имаща отношение към проекторешението, тъй като член 6, параграф 6 предоставя тези права само на „заинтересованата общественост“?

68. Така на практика член 6 трябва да представлява едно съгласувано цяло. Това означава или да се разшири обхватът на понятието „заинтересована общественост“ във всички други разпоредби на член 6 така, че на практика да означава „обществеността“, което е в противоречие с ясния им текст, или по тълкувателен път да се стесни обхватът на член 6, параграф 7, приемайки, че само „заинтересованата общественост“ има право на участие в смисъла, посочен по-горе в точка 65, за да бъде в съответствие с останалата част от този член.

69. Според мен съгласуваното цяло, което би трябвало да представлява член 6, предоставя права на участие само на „заинтересованата общественост“, но не и на „обществеността“ поради причини, които са както от практическо, така и от принципно естество.

70. От *практическа* гледна точка трудно мога да си представя как процедурите и правата, които са замислени и създадени за определена общност, която може разумно да се предположи, че ще бъде засегната от предлаганата дейност, ще функционират по отношение на всеки.

71. Като се започне с ефективното съобщаване на информацията за предлаганата дейност в съответствие с член 6, параграф 3 и член 6, параграф 2: Ако се предположи, че това съобщаване не е предназначено да достигне до обществеността, която разумно би могла да бъде заинтересована, а противно на текста на разпоредбите — до обществеността като цяло, без каквито и да било пространствени, екологични или основани на интереси ограничения, тогава трябва ли всяка предлагана дейност да бъде съобщавана на целия свят? Трябва ли тогава за всеки по-голям свинарник (в Нидерландия) да се публикува съобщение например във „Financial Times“, „The Economist“ или което и да било друго средство за осведомяване с действително световен обхват?

72. Така става ясно, че използваното в редица разпоредби на член 6 понятие „обществеността“ трябва да се тълкува в разумните граници на това, което следва да се постигне от съвкупното действие на този член: да предостави на обществеността, която е вероятно заинтересована, разумна възможност на ранен и предварителен етап да научи за процеса на вземане на решение

относно предлаганите дейности и начина, по който тя може да участва в него [17].

73. Към този практически аспект се добавя и *принципният* аспект: какви интереси, още по-малко права, може да има някой чех, датчанин или китаец [18], който живее на стотици или дори на хиляди километри от предлаганата дейност, във връзка с построяването на нов свинарник за 855 свине майки в Ехт Сустерен в югоизточната част на Нидерландия?

74. Несъмнено Орхуската конвенция посочва в преамбюла си правото на всеки човек да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве. Няма съмнение и в това, че съществуват множество теории за причините, поради които правата в областта на околната среда са специални и колективни права, които следва да могат да се упражняват по специален начин. В допълнение самата Орхуска конвенция в редица свои общи разпоредби в член 3, както и в други по-конкретни разпоредби изисква възможно най-широко участие на обществеността, както и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда.

75. Въпреки това и с всички тези условности от моята вероятно традиционна и позитивистична гледна точка продължавам да не виждам какви интереси биха имали тези чехи, датчани или китайци в случай като разглеждания с оглед на предложената в делото по главното производство конкретна дейност, свързана с околната среда. Преди всичко обаче не виждам никакви подлежащи на изпълнение права, които да могат да се изведат от разпоредбите на Орхуската конвенция. От общата логика и контекст на Орхуската конвенция тя не може да се тълкува като предоставяща *право* на участие на обществеността в процедурата по вземане на решения в областта на околната среда съгласно член 6 *на всяко лице*.

76. В този смисъл много по-логичното тълкуване на член 6, параграф 7, разглеждан сам по себе си, е, че тази разпоредба следва същата логика като останалата част от посочения член. За да се определи коя е „заинтересованата общественост“ в рамките на дадена процедура за участие на обществеността, публичните органи следва да позволят на членовете на широката „общественост“ да се обърнат към органите и да разяснят своите интереси и становища в процеса на вземане на решения. От тази гледна точка член 6, параграф 7 позволява на широката „общественост“ да представи своите съображения на публичните органи. Това обаче не означава, че тази широка общественост би имала права по отношение на ефективното участие в тази процедура или че публичните органи биха имали някакви насрещни задължения. За да има обществеността такова право, тя трябва да е част от „заинтересованата общественост“.

77. От съображения за изчерпателност ще отбележа, че посочените от запитващата юрисдикция доклади на Комитета за съответствие не предполагат различно тълкуване. Вярно е, че този комитет е констатирал, че страна по Конвенцията не е гарантирала пълния обхвата на предвидените в член 6, параграф 7 права, като е ограничила приложното поле на правото да се представят коментари само до „заинтересованата общественост“. Причината за това обаче е, че тези коментари е трябвало да представляват „мотивирани предложения“, което означава, че те е трябвало да съдържат мотивирани доводи, като това задължение може би наистина е доста обременително във връзка с (административна) процедура за участие на обществеността [19]. По същия начин член 6, параграф 8 от Орхуската конвенция задължава публичните органи

17 Вж. решение от 7 ноември 2019 г., Flausch и др. (C-280/18, EU:C:2019:928, т. 32 и сл.), в което Съдът отбелязва, че действието на оповестяването трябва да се преценява по отношение на „заинтересованата общественост“, а не по отношение на широката общественост. Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Flausch и др. (C-280/18, EU:C:2019:449, т. 62).

18 Продължавайки с посочените по-горе в точка 10 примери за лица, които съгласно потвърждението на нидерландското правителство имат *право* да участват в процедурата за участие на обществеността съгласно нидерландското право.

19 Комитет за съответствие, Констатации и препоръки от 4 април 2008 г., Литва (ACCC/C/2006/16, т. 80).

„обстойно да разгледат всички получени коментари“ за целите на своето решение[20]. В действителност обаче тези констатации не се отнасят до обхвата на член 6, параграф 7 във връзка с понятието „обществеността“ и определението за тази общественост в общия контекст на член 6 от Орхуската конвенция.

78. Накрая и като допълнителна бележка, предложеното тук тълкуване на Орхуската конвенция осигурява също единно и съответстващо на Директиви 2011/92 и 2010/75 тълкуване. Отбелязвам, че Директиви 2011/92 и 2010/75 предоставят права за участие на „обществеността“ само *доколкото* тя е част от „заинтересованата общественост“. Така, макар Директивите да признават на широката общественост правото да бъде информирана за проекторешението[21], правото да представя становища, заедно с всички останали права на участие, се предоставя изключително на „заинтересованата общественост“[22].

79. Подходът и логическите разграничения, съдържащи се в директивите, които на практика отразяват възприетото от законодателството на Съюза тълкуване на член 6, параграф 7 от Орхуската конвенция, са последователни. Докато всяко лице („обществеността“) има право да бъде информирано за проекторешението, правото да участва активно в процедурата има единствено „заинтересованата общественост“, тоест обществеността, която е засегната или може да бъде засегната, или се интересува от процедурата.

80. Накрая, макар законодателството на Съюза като цяло, и по-специално някои разпоредби от правото на Съюза, да са определяни понякога като противоречащи на някои разпоредби на Орхуската конвенция[23], настоящият случай очевидно не е такъв. Напротив, струва ми се, че законодателството на Съюза е направило по-скоро рационална оценка и е транспонирало задълженията по международното право, без да отстъпва от минималните изисквания на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция. Затова, за разлика от запитващата юрисдикция, не мисля, че е налице несъгласуваност или противоречие между приложното поле на директивите и Орхуската конвенция по този въпрос.

г) Правата на участие по член 6 като leges imperfectae?

81. Следва да се отбележи, че въпросните нидерландски правила са все пак в известна степен по-нюансирани. От една страна, нидерландското правителство посочва, че понятието „общественост“ по смисъла на тази разпоредба би трябвало да означава всяко лице. Както става ясно и от националното транспониране на това задължение, *всеки има право* да представя становища и да участва в процедурата за участие на обществеността по член 6. Въпреки това единствено „заинтересованите лица“, т.е. „заинтересованата общественост“, имат достъп до правосъдие.

82. Последицата от този подход за тълкуването на релевантните разпоредби от Орхуската конвенция би била, че член 6, параграф 7 или дори член 6 като цяло предоставя на всяко лице правото да участва в процеса на вземане на решения в областта на околната среда. Въпреки това единствено лицата, посочени в член 9, параграф 2 като „заинтересована общественост“,

20 Комитет за съответствие, Констатации и препоръки от 8 февруари 2011 г., Испания (ACCC/C/2008/24, т. 99 и 100).

21 Член 6, параграф 2 от Директива 2011/92 и член 24, параграф 1 от Директива 2010/75 във връзка с точка 1 от приложение IV.

22 Относно правото да се представят становища вж. член 6, параграф 4 от Директива 2011/92 и член 24, параграф 1 от Директива 2010/75 във връзка с точки 3 и 5 от приложение IV. За всички останали права на участие вж. член 6, параграф 3 и член 6, параграфи 5—7 от Директива 2011/92 и член 24, параграф 1 от Директива 2010/75 във връзка с точка 3 от приложение IV.

23 Вж. например, Комитет за съответствие, заключения и препоръки от 17 март 2017 г. ACCC/C/2008/32 (част II) относно спазването от Съюза, в които Комитетът за съответствие констатира, че правото на Съюза не предлага подходящ административен или съдебен контрол на незаконодателните актове в областта на околната среда съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС.

биха имали достъп до правосъдие. Освен това ефективното участие по член 6 не от значение за обхвата на член 9, параграф 2: „обществеността“ по смисъла на член 6, параграф 7 никога не би могла да получи статут на „заинтересована общественост“ по смисъла на член 9, параграф 2, дори да е участвала пълноценно в процеса на вземане на решения в областта на околната среда.

83. Припомням, *че* член 9, параграф 2 изрично урежда материалноправната и процесуалната законосъобразност на решенията, предмет на процедурата за участие в член 6, *че* член 9, параграф 2 се прилага само за „заинтересованата общественост“ и *че* член 9, параграф 3 не урежда законосъобразността на решенията, предмет на процедурата в член 6[24]. С други думи, да се приеме, че член 6 предоставя права на участие на широката „общественост“ би довело до положение, в което Конвенцията създава права за участие на „обществеността“, без в член 9 от Конвенцията да има съответен механизъм за изпълнение на тези права.

84. Следователно биха съществували две категории участници в процедурата по вземане на решения в областта на околната среда пред административен орган съгласно Орхуската конвенция. Такива, които притежават права, подлежащи на изпълнение, и такива, които не притежават подлежащи на изпълнение права. Последната категория лица би имала право да представя становища и да участва. От практическа гледна точка обаче липсва механизъм за изпълнение на тези права. Разбира се, някои изхождат от разбирането, че всички административни органи във всички държави членки действат безупречно. И все пак, ако се предположи, че един или няколко от тях понякога не биха изпълнили този идеал, нищо не може да попречи на този не толкова безупречен административен орган незабавно да изхвърли в кошчето за боклук всичко, което получава от „обществеността“, която не е „заинтересованата общественост“.

85. Струва ми се, че такова схващане не може да се подкрепи и в този смисъл се присъединявам към мнението на Комисията[25]. По силата на Орхуската конвенция и най-вече на правото на Съюза като цяло[26] или на всяка правна система, която може да се нарече такава, *за да е налице право, трябва да има правно средство за защита*. Ако не съществува никакво средство за изпълнение на насрещното задължение на другата страна, в конкретния случай публичният орган, по дефиниция няма никакво право. То може да се разглежда като подарък, услуга или дори подаяние, но не и право. Така, ако правото на Съюза или международна конвенция, по която Европейският съюз е страна и която припознава и прилага посредством вътрешния правен ред на Съюза, предвиждат право, трябва да е налице и достъп до правосъдие за изпълнението на това право или чрез въпросния акт или, при липса на такова, съгласно член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)[27].

д) Само „процесуална“ законосъобразност или засягане поради участие?

86. С основание може да се твърди, поне на теория, че могат да съществуват някои междинни становища относно обхвата на въпросния достъп до правосъдие.

24 Вж. по-горе точки 48—50 от настоящото заключение.

25 Вж. по-горе точка 46 от настоящото заключение.

26 Вж. в този смисъл решения от 25 юли 2002 г., Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, EU:C:2002:462, т. 38 и 39), от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 335), и от 18 март 2010 г., Alassini и др. (C-317/08—C-320/08, EU:C:2010:146, т. 61).

27 Вж. в този смисъл решения от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 45—47 и цитираната съдебна практика), и от 27 септември 2017 г., Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, т. 57—58 и цитираната съдебна практика).

87. Първо, какво ако широката общественост по смисъла на член 6, параграф 7 имаше достъп до правосъдие само доколкото е участвала в процеса на вземане на решения в областта на околната среда? Биха ли могли тези лица да осигурят по този начин зачитането на своите права на лично участие само доколкото са ги упражнили, без да имат право да оспорват окончателното решение в неговата цялост? Или, от друга страна, какво ако те могат да оспорят само *процесуалната*, но не и *материалноправната* законосъобразност на решенията, приети в резултат на процедурата по член 6?

88. Подобни предложения намират още по-малко основание в текста и структурата на Орхуската конвенция. Те на практика биха имали като резултат въвеждането на трета категория, наред с категориите на „обществеността“ и „заинтересованата общественост“, а именно категорията на „полузаинтересованата общественост“ (или „процесуално заинтересованата общественост“).

89. Освен това не смятам, че подобни междинни становища са изобщо възможни. При първата хипотеза обхватът на съдебния контрол „à la carte“ изцяло ще зависи от направения на административния етап личен избор на жалбоподателя[28]. Втората хипотеза се основава на въображаемо (и на практика трудно осъществимо) разграничение между процесуалната и материалноправната законосъобразност на решенията, предмет на процедурата в член 6[29]. Преди всичко обаче следва отново да се подчертае, че в самия член 9, параграф 2 не съществува такова разграничение. Всъщност член 9, параграф 2 дори не изисква процесуална легитимация за страна, която изтъква само процесуално нарушение, стига да бъде доказано, че съдържанието на оспореното решение може би не би било различно, ако не бе налице това нарушение[30].

90. Второ, ако член 6, параграф 7 трябваше да се тълкува в смисъл, че всяко лице, което реално участва в процедурата за участие на обществеността, се превръща в „заинтересована общественост“, това изискване би трябвало да се прилага от всички държави — страни по Конвенцията, когато определят какво представлява достатъчен интерес или нарушение на право по член 9, параграф 2 за „заинтересованата общественост“, различна от НПО. С други думи, държавите — страни по Конвенцията, биха били длъжни да използват критерия „засягане поради участие“ за целите на член 9, параграф 2.

91. Това обаче не е така. Член 9, параграф 2 оставя значителна свобода на преценка на страните по Конвенцията при определяне на това, какво представлява достатъчен интерес или нарушение на правото за „засегнатата общественост“, различна от НПО[31]. Освен това схващането за засягане поради участие би подкопало самата основа на условията за процесуална легитимация в член 9, параграф 2. Ако всяко лице следва да бъде допуснато до участие на основание член 6, параграф 7 и по този начин би придобило процесуална легитимация по член 9, параграф 2 само поради участието си, член 9, параграф 2 ще се прилага на практика за *всяко лице*, представлявайки actio popularis. Следва обаче отново да се подчертае, че това е резултат, който е бил изрично отхвърлен от съставителите на Орхуската конвенция[32].

28 Обхватът на съдебния контрола би могъл евентуално да противоречи и на предходната практика на Съда в тази област в решение от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия (C-137/14, EU:C:2015:683, т. 75—82), в което Съдът приема, че ограничаването на съдебния контрол до вече повдигнатите на административния етап основания е несъвместимо с възможно най-широк достъп до съдебен контрол в областта на околната среда.

29 Относно общата трудност при разделянето и ясното разграничаване между различните основания в една и съща жалба в областта на околната среда вж. по аналогия заключението ми по дело North East Pylon Pressure Campaign и Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, т. 74—91).

30 Вж. в този смисъл решение от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 49—51).

31 Решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 38).

32 Вж. по-горе точка 46 от настоящото заключение.

е) Междинно заключение

92. В стремежа си да спазя напълно духа и усилията, положени от Орхуската конвенция за отваряне на възможностите за участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, не мога да подкрепя идеята, че въз основа на текста на разпоредбата на член 6, параграф 7, извадена от контекст на този член като цяло, закрепените в целия член 6 права на участие на обществеността трябва да бъдат предоставени на всяко лице. Този извод се основава не само на самата разпоредба, но и, както е видно от предходните подраздели на настоящото заключение, на доста спорните последици, които подобно разширяване на приложното поле би имало за другите разпоредби на Орхуската конвенция и по-специално върху последващия въпрос за достъпа до съд. Похвалната цел за предоставяне на по-широк достъп по въпросите на околната среда не трябва да се отделя от общата логика на акта и неговите предели.

93. С оглед на всичко изложено по-горе стигам до извода, че член 6, параграф 7 от Орхуската конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че предвижда права на участие само за „обществеността“, доколкото тя е част от „заинтересованата общественост“, и че член 9, параграф 2 също се прилага само за „заинтересованата общественост“. Следователно последната разпоредба допуска изключване от правото на достъп до правосъдие на широката „общественост“, която не се смята за „заинтересована общественост“.

3. По-широки права, предоставени по силата на националното право

94. Какво означава този извод за положението на първия жалбоподател, ако се разгледа *само* в светлината на Орхуската конвенция и на Директиви 2010/75 и 2011/92? Първият жалбоподател е физическо лице, ветеринарен лекар по професия. Тя твърди, че поради професията си и клетвата, която е положила, ставайки ветеринарен лекар, е лично заинтересована за това отношението към животните да е хуманно. Съгласно националното право обаче това не е равнозначно на засягане на интересите, което би ѝ придало качеството на засегната страна.

95. Съгласно изложеното по-горе тълкуване на Орхуската конвенция първият жалбоподател е член на „обществеността“, но не и на „заинтересованата общественост“. Тя няма право на участие в процедурата по вземане на решение в областта на околната среда съгласно член 6 от Орхуската конвенция. Освен това според националното право тя очевидно не представлява „заинтересована общественост“ за целите на член 9, параграф 2. Тъй като тя не разполага с право на участие на основание член 6, държавата — страна по Конвенцията, не е длъжна да ѝ предостави право на достъп до правосъдие съгласно член 9, параграф 2. Член 9, параграф 3 няма за цел да включва действия или бездействия, които вече са обхванати от член 9, параграф 2. Следователно член 9, параграф 3 също не предвижда допълнително задължение. Директиви 2010/75 и 2011/92 с нищо не променят тези изводи.

а) Право на достъп за „обществеността“, предоставено от националното право

96. Въпреки това настоящият случай не приключва тук. Припомням, че съгласно нидерландското право правото на „обществеността“ да участва в процеса на вземане на решения, предоставено по силата на това национално право, надхвърля обхвата на член 6, параграф 7 от Конвенцията, така както е тълкуван по-горе. Съгласно член 3.12, параграф 5 от Wabo правото на участие в процедурата по вземане на решения се прилага за *всяко лице*, без да се прави разграничение между „заинтересованата общественост“ и „обществеността“. Следователно моето разбиране е, че националното право предоставя на всяко физическо или юридическо лице правото да участва пълноценно в процедурата за участие на

обществеността [33].

97. Това поражда друг въпрос. Допускат ли член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 или други разпоредби от правото на Съюза изключване на правото на достъп до правосъдие на „обществеността“ по отношение на законосъобразността на решенията, които са предмет на процедурата по член 6, когато *националното право* изрично предоставя на тази група такива по-широки права на участие?

98. Съгласно член 3, параграф 5 от Орхуската конвенция страните по нея могат да въведат във вътрешното си право по-благоприятни разпоредби от тези, които се изискват от Конвенцията, като например по-широко обществено участие в процедурата по вземане на решения, предвидена в член 6. Възможността за предоставяне на по-широки права във вътрешното право е отразена и в няколко специални разпоредби на Конвенцията.

99. С оглед на предложеното в предходния раздел тълкуване на член 6 от Орхуската конвенция, според което държавите членки са длъжни да гарантират пълноценното обществено участие само по отношение на „заинтересованата общественост“, но не и на широката „общественост“, изглежда, че Нидерландия е предвидила по-широки права за участие на обществеността от изискваните от Конвенцията. Тази държава членка обаче е направила това само по отношение на участието на обществеността съгласно член 6, но не и по отношение на последващите права на достъп до правосъдие съгласно член 9, параграф 2.

б) По-широките права и приложното поле на Хартата

100. Как това положение следва да се преценява с оглед на правото на Съюза? По-специално за целите на прилагането на Хартата попадат ли тези „по-благоприятни“ вътрешни разпоредби „в обхвата на правото на Съюза“? При това положение задължително ли е на членовете на широката „общественост“ да се предостави достъп до правосъдие съгласно член 47, параграф 1 от Хартата, за да разполагат с правно средство за съдебна защита на по-широките права на участие, които им предоставя националното право, но все пак в рамките на обхвата на законодателния акт на правото на Съюза?

101. За да се отговори на тези въпроси, трябва да се направи двустепенен анализ. Първо, държава членка, която по конкретен въпрос надхвърля необходимото и въвежда мерки, които не са изрично предписани от правото на Съюза, действа ли в обхвата на правото на Съюза, по този начин „[прилагайки] правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата? Второ, в такъв случай приложим ли е член 47, параграф 1 от Хартата поради наличието на „права и свободи, гарантирани от правото на Съюза“?

102. Първо, да се приеме, че разглежданите „по-благоприятни“ национални разпоредби попадат в приложното поле на Хартата съгласно член 51, параграф 1 от нея, би било в съответствие с действително доминиращия подход по този въпрос. Въпреки че конкретната национална правна уредба не е (stricto sensu) продиктувана от правото на Съюза, тя ще попадне в приложното поле на последното, ако прилага формулирани по по-широк и абстрактен начин разпоредби от това право [34].

33 Както посочих по-горе, в точки 9 и 10 от настоящото заключение.

34 Така например в решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), националните норми относно налагането на увеличение на данъка за следващия данъчен период като санкция за неверни данъчни декларации, подадени през предходните данъчни периоди, са приети за „прилагане на правото на Съюза“, по-специално задължението на държавите членки да предвидят разпоредби „за правилното събиране на данъка и за предотвратяване на незаконното му избягване“. Вж. например решения от 21 декември 2011 г., N.S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 64—69), или от 13 юни 2017 г., Florescu и др. (C-258/14, EU:C:2017:448, т. 48).

103. Може с основание да се твърди, че по аргумент за по-силното основание същите изводи би трябвало да се направят и по отношение на акт, който ясно предвижда възможността държавите членки да надхвърлят необходимия минимум, и който всъщност включва предоставените по-широки права и участие в цялостната си рамка като например член 3, параграф 5, член 9, параграф 2 или член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

104. Ако това наистина е така, тогава очертаната по-горе логика[35] по отношение на правата, гарантирани от Орхуската конвенция, също би била приложима: когато се предоставя право, дори то да не е по силата на правото на Съюза, а да е предоставено от държавата членка в обхвата на правото на ЕС и в съответствие с изрична възможност за това, трябва да има правно средство за защита при неговото нарушаване.

105. По аргумент за по-силното основание същото се отнася и за такава основна гаранция като правото на ефективни правни средства за защита и на достъп до правосъдие съгласно член 47, параграф 1 от Хартата. Действително член 47, параграф 1 поражда право за частноправните субекти, на което те да могат да се позовават в това му качество[36]. Както става ясно от по-новата практика на Съда, член 47 от Хартата не е само едно украшение, поставено за красота, а възпроизвежда ядрото и квинтесенцията на всяка система, водена от принципа на правовата държава[37].

106. Въпреки това в неотдавнашното решение (на голям състав) по делото TSN и AKT Съдът приема, че държава членка не прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, когато приема национални разпоредби в рамките на правомощието, предоставено на държавите членки по силата на разпоредба от правото на Съюза, съгласно която дадена директива не засяга правото на държавите членки да прилагат по-благоприятни разпоредби[38].

107. От това решение става ясно, че от значение е микроанализът на всяка отделна разпоредба: „Когато обаче разпоредбите на правото на Съюза в съответната област не уреждат определен аспект и не възлагат на държавите членки конкретни задължения по отношение на дадено положение, приеманата от държавата членка национална правна уредба по отношение на този аспект е извън приложното поле на Хартата и съответното положение не може да се преценява с оглед на разпоредбите ѝ“[39].

108. Не мога напълно да се съглася с приетото в решението TSN и AKT, доколкото с него за разлика от наистина установената практика на Съда се посочва, че отделните случаи изведнъж и някак разпокъсано ще се плъзгат в и извън приложното поле на правото на Съюза, съответно и на Хартата, въз основа на анализ на равнището на всяка отделна разпоредба на вторичното право[40]. По същата логика редица предходни случаи, в които не е имало конкретна разпоредба от правото на Съюза, уреждаща съответния въпрос, но за които все пак се установява, че попадат в обхвата на правото на Съюза и следователно за тях се прилага Хартата, изведнъж ще

35 Вж. по-горе точка 85 от настоящото заключение и цитираната там съдебна практика.

36 Вж. например неотдавнашното решение от 29 юли 2019 г., Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:626, т. 56 и цитираната съдебна практика).

37 Вж. например решение от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 120 и 167 и цитираната съдебна практика).

38 Решение от 19 ноември 2019 г., C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, по-специално т. 49—51.

39 Пак там, точка 53.

40 Като всичко това ще се случва по един доста нелогичен начин: колкото по-конкретен и специфичен става спорът по същество, толкова по-вероятно би било изведнъж случаят да се окаже изобщо „извън приложното поле“ на правото на Съюза, въпреки че вероятно всички произтичащи от него и структурни абстрактни въпроси ще останат все още в това приложно поле. Така на практика всички разисквания по същество да бъдат изместени за решаване на етапа на преценката на въпросите относно компетентността, като в такъв случай в края на мотивите дългото и подробно разглеждане на делото по същество внезапно ще се превърне във въпрос относно липсата на компетентност/допустимост.

се окажат извън приложното поле на Хартата [41]. Този подход се различава и от други по-нови посоки на развитие на съдебната практика, където се приема, че Хартата и нейните гаранции са приложими, макар да се признава, че липсва конкретна разпоредба на вторичното право, гарантираща конкретно право, което да се противопоставя на възприетото в националното право законодателно решение [42].

109. Мога обаче да разбера функционалната логика на решението TSN и AKT. Съдът стига до припомненото в точка 107 от настоящото заключение извод едва след като е разгледал равнището на хармонизация в дадена област, естеството на компетентността на Съюза и преди всичко, след като е посочил условието, че „по-благоприятни мерки“, предвидени в националното право, трябва да не са в противоречие със съгласуваността на действието на правото на Съюза в разглежданата област [43].

110. Според мен в този контекст крайният въпрос не е за приложимостта на Хартата (и за обхвата на правото на Съюза), а за установяването на *конкретно право*, което се *предоставя от правото на Съюза* и което съответно би довело до приложимостта на защитата по член 47, параграф 1 от Хартата.

111. Ето защо, на второ място, макар вероятно да не е съвсем вярно, че всички аспекти на участието на „обществеността“ са изцяло извън обхвата на правото на Съюза, това не променя факта, че правото на Съюза не гарантира на „обществеността“ право на участие, което да може да бъде приведено в изпълнение съгласно член 47, параграф 1 от Хартата. Така правото на Съюза действително не забранява изключването на членовете на „обществеността“, които не са „заинтересованата общественост“, от правото на достъп до правосъдие. Това обаче не е причината, поради която Хартата или правото на Съюза изобщо *не биха били приложими* в случая, а по-скоро фактът, че на първо място правото на Съюза не предоставя на „обществеността“ такова право на участие. Ако *липсва право* или свобода, предоставени от правото на Съюза, не съществува и съответно право на достъп до правосъдие съгласно член 47, параграф 1 от Хартата за осигуряване на изпълнението на несъществуващото право.

112. Всъщност вече съм приемал, че ключовият анализ в такива случаи не е непременно свързан с *приложното поле* на Хартата, а с установяването на *право*, произтичащо от *конкретна разпоредба* на правото на Съюза [44]. При отсъствие на такова конкретно право, дори и въпросният случай при едно по-традиционно и разширително тълкуване на обхвата на правото на Съюза да попада в него, правото на Съюза няма да има какво да направи по въпроса, тъй като в контекста на споделената компетентност тази област на регулиране е оставена в ръцете на държавите членки. В такъв случай Съдът не изгубва внезапно своята компетентност, а по-скоро заключава, че правото на Съюза допуска разглежданото национално право.

113. В заключение поради всички тези причини предложеният от мен отговор на въпроса за съвместимостта на изключването на членове на „обществеността“, които не попадат в обхвата на „заинтересованата общественост“, от достъпа до правосъдие, когато на тази членове на общественост са им предоставени *права на участие съгласно националното право*, е следният.

41 В рамките на което абстрактни понятия като „надлежно събиране на ДДС“ или „финансови ресурси на Съюза“ биха могли да повдигнат на практика всякакви въпроси за прилагането на ДДС или за измама относно финансовите ресурси на Съюза в обхвата на правото на Съюза. Ако обаче това действително е правилната логиката (и равнище на абстрактност), тогава случаят по делото TSN и AKT също категорично попада в обхвата на правото на Съюза, тъй като на това равнище на абстрактност понятието „платен годишен отпуск“ със сигурност е предвидено както в първичното, така и във вторичното право на Съюза. Повече за отражението на тази логика върху приложното поле на Хартата вж. в заключението ми по дело Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, т. 26—56).

42 Вж. например решение от 13 юни 2019 г., Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, т. 66—74).

43 Решение от 19 ноември 2019 г., C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, т. 47—51.

44 Вж. заключението ми по дело El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, т. 74—83), както и, що се отнася до равнището на анализ на въпросното право, заключението ми по дело Дзивев (C-310/16, EU:C:2018:623, т. 70—80).

114. Първо, пълноценните права на участие, предвидени в член 6 от Орхуската конвенция, са гарантирани само на „заинтересованата общественост“. Такова право не е гарантирано на „обществеността“ нито съгласно тази разпоредба, нито по аргумент за по-силното основание съгласно друга разпоредба от правото на Съюза, включително Директиви 2011/92 и 2010/75.

115. Второ, макар подобно положение да не е извън обхвата на правото на Съюза и съответно извън приложимостта на Хартата, това не променя факта, че в този случай не съществува субективно право, предвидено и гарантирано от правото на Съюза. Така изпълнението на правата, предоставени от националното право, е въпрос на националните гаранции (относно основните права). Правото на Съюза допуска такова изключване, тъй като на първо място то не изисква разширяване на приложимостта му по отношение на широката „общественост“. В такива случаи националното право следва да закриля правата, предоставени на национално равнище.

116. Налага се една последна бележка. Този резултат е не само в съответствие с логиката на сложния правен ред и многопластова система за защита на основните права, какъвто е Европейският съюз, но и с общите цели на Орхуската конвенция. Насърчаването и засилването на участието на обществеността по въпроси на околната среда могат да се постигнат по различни начини. Един от тези начини може би е и изграждането на система за участие на обществеността на няколко скорости: за да се насърчи участието на обществеността, на един етап се предоставя повече, отколкото изисква Орхуската конвенция, но това не е непременно така и на последващите етапи.

117. Ако в подобно положение се възприеме доста абсолютиският подход „всичко или нищо“, което би означавало, че ако на един етап [45] се предоставя нещо допълнително, всичко останало също трябва да бъде предоставено, това в крайна сметка би било контра продуктивно от гледна точка на преследваните от Орхуската конвенция цели. Нито едно добро дело не остава ненаказано. Оставяйки настрана сардоническите изявления, доста вероятно е, ако се приеме този постулат за избор между „всичко или нищо“ по отношение на факултативно предвидените допълнителни правила, естествената реакция на редица държави — страни по Конвенцията, би била да изберат „нищо допълнително“. Това обаче надали е целта, която следва да има за цел да постигне едно разумно тълкуване на обхвата на (правно изпълняемите) задължения, произтичащи от акт, който трябва да насърчава участието на обществеността в процеса на вземане на решения в областта на околната среда.

в) Заключение

118. С оглед на всичко изложено по-горе предлагам член 6 от Орхуската конвенция, както и член 6 от Директива 2011/92 и член 24 от Директива 2010/75 да се тълкуват в смисъл, че предоставят пълноценни права на участие само на „заинтересованата общественост“ по смисъла на тези актове, но не и на широката „общественост“.

119. Нито член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, нито член 11 от Директива 2011/92, нито член 25 от Директива 2010/75, нито дори член 47 от Хартата забраняват изключването на членове на „обществеността“, които не попадат в обхвата на „заинтересованата общественост“, от достъпа до правосъдие.

45 Причините, поради които това добавяне е внесено на този конкретен етап, както видяхме в точка 11 от настоящото заключение, все пак имат нормативен смисъл.

B. По условието за предварително участие

120. С въпроси от трети до шести, които е удачно да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция или член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 допускат условие в националното право като посоченото в член 6:3 от Awb, което поставя достъпа до правосъдие на „засегнатата общественост“ в зависимост от предварителното представяне на становища в процедурата за участие на обществеността, освен ако не е налице основателна причина за непредставянето на такива становища. В случай че Съдът даде отрицателен отговор на този въпрос, запитващата юрисдикция допълнително пита дали същите разпоредби допускат правило в националното право, според което национален съд може да обяви жалба на членове на „заинтересованата общественост“ за допустима само за тези части от решението, срещу които вече са направени възражения по време на подготвителния етап. Накрая, с шестия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали на тези въпроси следва да се отговори по различен начин по отношение на „обществеността“.

121. Поради причините, които ще изложа в настоящия раздел, ми се струва, че условието за предварително участие в административното производство действително е несъвместимо с достъпа до правосъдие, предоставен пряко от член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция на „заинтересованата общественост“. Следвайки обаче логиката и подхода, предложени в предходния раздел, това не се отнася за широката „общественост“.

1. Условието за предварително участие на „заинтересованата общественост“

122. Текстът на член 9, параграф 2 съвсем очаквано не съдържа каквото и да било условие за предварително участие. Подобно на запитващата юрисдикция и нидерландското правителство, смятам, че поставеният на Съда въпрос трябва да се разграничава от хипотезата, уредена в член 9, параграф 2, трета алинея от Конвенцията. Тази разпоредба се отнася до изчерпването на *процедурите за обжалване по административен ред* преди отнасянето към съда, когато съществува такова изискване в националното право. Тази разпоредба обаче ясно се отнася до обжалването *по административен ред* — обикновено решение на по-горестоящ административен орган. Тя не се отнася до достъпа до правосъдие[46].

123. По-нататък нидерландското правителство подчертава, че член 9, параграф 2 задължава страните по Конвенцията да осигурят достъп до правосъдие на членовете на заинтересованата общественост „в рамките на своето национално законодателство“. Въз основа на това препращане към рамките на националното законодателство нидерландското правителство изтъква, че държавите членки имат свобода на преценка да установят условия за придобиването на процесуална легитимация като разглежданите в главното производство.

124. Съгласен съм с това твърдение по принцип, но с едно важно уточнение: разбира се, държавите членки следва да установят подробни условия относно процесуалната легитимация, без обаче да отнемат вече предоставеното в самия член 9, параграф 2.

125. Когато съответната материя не е уредена в правото на Съюза, държавите членки разполагат с процесуална автономия за определяне на процесуалните правила за достъпа до правосъдие по член 9, параграф 2[47]. Въпреки това, когато упражняват своята процесуална автономия, свободата на преценка на държавите членки е ограничена не само от (традиционното) спазване на

46 В някои случаи, особено когато става въпрос за юрисдикции с хибриден характер, може да се постави въпросът дали този вид контрол продължава да бъде „административен“ или вече е „съдебен“. Безспорно е, че това не е въпросът в настоящия случай.

47 Вж. решение от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, т. 35), и решение от 18 октомври 2011 г., Boxus и др. (C-128/09—C-131/09 и C-134/09—C-135/09, EU:C:2011:667, т. 52).

принципите на равностойност и ефективност. В специфичния контекст на Орхуската конвенция тя е допълнително ограничена и от целта на член 9, параграф 2 да предостави на „заинтересованата общественост“ широк достъп до правосъдие в рамките на приложното поле на посочената конвенция [48].

126. Комисията смята, че член 9, параграф 2 не допуска въвеждането на условие за предварително участие. Тя основава това тълкуване на целта на член 9, параграф 2, както е тълкувана в решения Комисия/Германия [49] и Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (наричано по-нататък „Djurgården“) [50]. За разлика от това, от тази съдебна практика нидерландското правителство и Ирландия извеждат обратния извод и в този смисъл се позовават на решението по делото Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (наричано по-нататък „Protect Natur“) [51]. Следователно е необходимо обсъждането на този въпрос да започне с подробен анализ на тази съдебна практика.

а) Решенията Djurgården, Комисия/Германия и Protect Natur

127. В решението Djurgården се иска разрешение за осъществяване на проект, който може да окаже значително въздействие върху околната среда. Съгласно шведското право процедурата за участие на обществеността е проведена от специализиран съд по въпроси на околната среда. С оглед на това Högsta domstolen (Върховен съд, Швеция) пита Съда дали съгласно член 11 от Директива 2011/92 може да се приеме, че правото на обжалване вече е изчерпано в производството, довело до приемане на решението, когато това производство се провежда от съд, или дали „заинтересованата общественост“ все още има право да обжалва това решение пред съд.

128. Съдът отговаря, че заинтересованата общественост трябва да има възможност да обжалва решението, независимо от ролята, която тя е могла да играе при разглеждането на тази молба, участвайки в производството пред споменатата инстанция и излагайки по този повод позицията си [52]. В подкрепа на този извод Съдът излага два мотива. От една страна, ползването на правото на обжалване по смисъла на член 11 от Директива 2011/92 не зависи от това дали приелият оспореното решение или акт орган е административен или съдебен. От друга страна, участието в процеса на вземане на решения в областта на околната среда при условията, предвидени в Директива 2011/92, „се различава от правото на обжалване пред съд и има различна от него цел — последното може евентуално да се упражни срещу решението, прието вследствие на този процес. Следователно това участие не влияе върху условията за упражняване на правото на обжалване“ [53].

129. Решението Комисия/Германия се отнася по-специално до процесуално правило в германското право, което ограничава основанията, които могат да бъдат изтъкнати при обжалване по съдебен ред на административно решение, попадащо в обхвата на член 11 от Директива 2011/92 и на член 25 от Директива 2010/75, до възраженията, които *вече* са били направени в хода на административното производство [54].

48 Решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 58), и решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 39).

49 Решение от 15 октомври 2015 г. (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 Решение от 15 октомври 2009 г. (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 Решение от 20 декември 2017 г. (C-664/15, EU:C:2017:987).

52 Решение от 15 октомври 2009 г. (C-263/08, EU:C:2009:631, т. 39).

53 Пак там, точка 38.

54 Решение от 15 октомври 2015 г. (C-137/14, EU:C:2015:683).

130. Съдът постановява, че това ограничение е в противоречие с член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75. Съдът отбелязва, че тези разпоредби изобщо не ограничават основанията, които могат да бъдат навеждани в подкрепа на предявени съгласно тези разпоредби жалби и припомня, че целта им е да се гарантира широк достъп до правосъдие в областта на опазването на околната среда [55]. Анализирайки въпросните национални разпоредби, Съдът отбелязва, че те установяват особени условия, които ограничават съдебния контрол и които не са предвидени нито в член 11 от Директива 2011/92, нито в член 25 от Директива 2010/75 [56].

131. В отговор на довод, изтъкнат от германското и австрийското правителство, Съдът добавя, че подобно ограничение не може да бъде обосновано с оглед на ефикасността на административните производства. По същество германското и австрийското правителство твърдят, че по силата на член 11 от Директива 2011/92 и на член 25 от Директива 2010/75 определянето на процесуалните правила за жалбите, посочени в тези разпоредби, попада в рамките на процесуалната автономия, с която разполагат държавите членки [57].

132. При все това Съдът отхвърля тези доводи, посочвайки, че „макар да е вярно, че когато дадено основание е повдигнато за пръв път в рамките на съдебното обжалване, това в някои случаи може да възпрепятства нормалното протичане на това производство, [...] самата цел, преследвана с член 11 от Директива 2011/92 и с член 25 от Директива 2010/75, се състои не само в това да осигури на страните в процеса възможно най-широк достъп до съдебен контрол, но и да гарантира, че този контрол обхваща материалната или процесуалната законосъобразност на обжалваното решение в неговата цялост“ [58]. Съдът добавя, че независимо от това националният законодател може да предвиди конкретни процесуални правила, каквито са недопустимост на довод, представен с цел злоупотреба или недобросъвестно, които представляват подходящи механизми, за да се гарантира ефикасността на съдебното производство [59].

133. Накрая, решението Protect Natur [60] се отнася до разпоредба в австрийското право, която въвежда условие за предварително участие. По-конкретно разглежданата процесуалноправна разпоредба налага срок на организациите за опазване на околната среда, съгласно който тези организации губят качеството си на страна в административното производство и следователно не могат да обжалват решението, произтичащо от това производство, ако не са предявили възражения в определените в административното производство срокове. Следва обаче да се отбележи, че делото се отнася до съответствието на тази разпоредба с член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция с оглед на публичните процедури, за които се прилага Директива 2000/60/ЕО [61], а не с член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и с публичните процедури по член 6 от тази конвенция.

134. Съдът постановява, че определянето на разглежданата национална разпоредба попада в обхвата на процесуалната автономия на държавите членки. Съдът основава този извод на текста на член 9, параграф 3, който изрично предвижда, че жалбите, посочени в тази разпоредба, могат да бъдат подчинени на „критерии“ в националното право. Според Съда от това следва, че по принцип в рамките на предоставената им в това отношение свобода на преценка държавите членки могат да определят процесуалноправните норми относно

55 Пак там., точки 76 и 77.

56 Пак там, точка 78.

57 Пак там, точки 71—74.

58 Пак там, точка 80.

59 Пак там, точка 81.

60 Решение от 20 декември 2017 г. (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193).

условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да могат да бъдат подавани такива жалби[62]. Следователно съответствието на такава разпоредба зависи от това дали съблюдава правото на ефективни правни средства за защита съгласно член 47 от Хартата, който съответства на принципа на ефективност, и условията за налагането на ограничения на това право, посочени в член 52, параграф 1 от хартата[63].

135. Подобно на Комисията и запитващата юрисдикция, не смятам, че констатацията, направена от Съда в решението Protect Natur, е приложима в контекста на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция. Член 9, параграф 3 се различава от член 9, параграф 2 по няколко аспекта. Член 9, параграф 3 има по-широко персонално приложно поле и обхваща по-широк кръг от актове и решения от член 9, параграф 2. Преди всичко обаче член 9, параграф 3 предоставя по-голяма гъвкавост на страните по отношение на условията за процесуална легитимация, тъй като изрично позволява на страните да определят „критерии“ в националното право. Именно този последен аспект е в основата на мотивите на Съда.

136. Що се отнася до другите две решения, а именно Djurgården и Комисия/Германия, смятам, че тази съдебна практика също не дава конкретен отговор на повдигнатите по настоящото дело въпроси. Не мога обаче да отрека, че следваният от тази съдебна практика цялостен подход е доста ясен. От тази съдебна практика правя три извода, които действително са релевантни за настоящото дело.

137. Първо, според Съда административният процес по вземане на решения в областта на околната среда и (евентуалният) последващ съдебен контрол са две отделни производства. Естествено, и двете производства имат един и същ предмет, но трябва да бъдат разглеждани поотделно. Второ, член 9, параграф 2 предоставя на заинтересованата общественост самостоятелно и отделно правото на обжалване по съдебен ред по въпроси на околната среда. Съдът приема, че е налице известна връзка с процедурата за участие на обществеността, но не и обусловеност. Трето, националните условия, които могат разумно да бъдат определени при транспонирането на член 9, параграф 2, определяйки по този начин критериите за достъп до правосъдие, не могат да лишат от всякакво съдържание самия достъп.

б) Условието за предварително участие и оправдано неучастие: какво е правилото и какво е изключението

138. Според мен условието в нидерландското право, според което процесуалната легитимация за обжалването по съдебен ред съгласно член 9, параграф 2 изисква „заинтересованата общественост“ да е участвала и в процедурата за участие на обществеността по член 6, не е в съответствие с първата от тези разпоредби. С други думи, подобна национална норма поставя допълнително условие за процесуалната легитимация, което нито съществува в текста, нито е в съответствие с духа на член 9, параграф 2.

139. Макар да признавам напълно правомощието на държавите членки да определят критериите за прилагане на член 9, параграф 2, съществуват критерии и критерии. Критерият за предварително участие е в основата на това, което трябва да бъде независимо и пряко гарантирано съгласно член 9, параграф 2: ако дадено лице е член на „заинтересованата общественост“ и има „достатъчен интерес или [нарушено право]“, то трябва да има достъп до правосъдие. За разлика от това изискването „това лице [да] е участвало в предходната

62 Решение от 20 декември 2017 г., Protect Nature (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 86).
63 Пак там, точки 87 и 90.

процедура за участие на обществеността“, по самото си естество не е условие, което да може с основание да се приеме за съдържащо се буква а) или буква б) на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция. На практика това представлява по-скоро въвеждането на нова буква в) в тази разпоредба.

140. Действително това условие е в противоречие с изводите от представената в предходния раздел съдебна практика. С въвеждането на подобно правило административният и съдебният етап на практика се превръщат в едно цяло: достъпът до втория етап е обусловен от участието в първия. Освен това естеството и въздействието на критериите не представляват единствено процесуалноправната същност на член 9, параграф 2, а вместо това на практика водят до отнемане на части от това, което е самостоятелно гарантирано от член 9, параграф 2.

141. Това заключение изпъква допълнително в светлината на практическите последици, които прилагането на подобно правило е вероятно да окаже по отношение на два вида „засегната общественост“: НПО, от една страна, и други лица, по-специално физически лица, от друга.

142. От една страна, що се отнася до НПО, от член 9, параграф 2 следва, че за всяка НПО, отговаряща на изискванията по член 2, параграф 5, а именно да бъде призната от националното право като НПО, работеща за опазването на околната среда и следователно принадлежаща към „заинтересованата общественост“, се приема, че отговаря на условието за наличие на достатъчен интерес или нарушено право. Така по силата на член 9, параграф 2 НПО получават автоматична процесуална легитимация с изпълнението на условията за принадлежност към „заинтересованата общественост“ [64]. Това съображение впрочем се потвърждава от констатацията на Съда, че еквивалентната разпоредба на член 11, параграф 2, трета алинея от Директива 2011/92 има непосредствено действие по отношение на НПО, принадлежащи към „заинтересованата общественост“, което означава, че тази разпоредба определя точни правила, независещи от други условия [65].

143. Като се имат предвид това и целта за осигуряване на широк достъп до обжалване, въвеждането на условие за предварително участие в подготвителния етап би накърнило автоматичната процесуална легитимация, която член 9, параграф 2 предоставя на НПО, принадлежащи към „заинтересована общественост“. На практика това условие изисква всички такива НПО да участват във всички публични процедури по смисъла на член 6 от Орхуската конвенция в Нидерландия, за да се гарантира правото им впоследствие да оспорват пред съдилищата решенията, които произтичат от тези процедури. По този начин условието за предварително участие е в противоречие със самата цел да се предостави привилегирована процесуална легитимация на НПО, принадлежащи към „заинтересованата общественост“ [66].

144. От друга страна, сходни проблеми възникват и по отношение на други членове на „заинтересованата общественост“, макар и по малко по-различна причина. За тази група член 9, параграф 2 наистина предоставя на държавите членки широка свобода на преценка, когато определят какво представлява достатъчен интерес и нарушение на право [67]. Въпреки това дори и за тази категория лица с оглед на своето въздействие условието за предварително участие надхвърля това, което разумно би могло да бъде включено при прилагането на тези понятия на национално равнище.

64 Вж. в същия смисъл заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, т. 42—44 и 57), както и Ръководството за прилагане, стр. 195.

65 Решение от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 55—57).

66 Вж. в същия смисъл Комитета за съответствие, Констатации и препоръки от 29 юни 2012 г., Чешка република (ACCC/C/2010/50, т. 78).

67 Решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 38).

145. За пример може да се вземе физическо лице, което притежава къща в близост до обекта на предлагания свинарник. С основание може да се предположи, че при каквото и да е прилагане на национално равнище на понятията „достатъчен интерес“ или „нарушение на право“ това лице ще бъде засегнато от предложената дейност и би трябвало да има достъп до правосъдие, ако иска да оспори разрешението по член 9, параграф 2. За тази цел обаче трябва ли това лице винаги да е участвало и в процедурата за участие на обществеността, дори когато не вижда причина за това, тъй като е било съгласно с първоначално предложената дейност? Или какво ако не е представило коментари, тъй като становището му вече е било представено от други участници в процеса на вземане на решения? Какво ако част от „заинтересованата общественост“ е узнала за проекторешението едва след изтичането на определения за представяне на становища срок?

146. Подобно на НПО, трябва ли всички други членове на „заинтересованата общественост“ да бъдат задължени да се регистрират формално или дори да участват в процедурата за участие на обществеността, дори и ако на този етап те не мислят, че имат какво да кажат? Трябва ли да бъдат принудени да го направят само като предпазна мярка, за да не загубят правото си на достъп до правосъдие, което впрочем им е самостоятелно предоставено с член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция[68]?

147. В тази връзка запитващата юрисдикция споменава — и нидерландското правителство допълнително пояснява по време на съдебното заседание — изключенията от задължението за предварително участие, предвидено в нидерландското право: условието за предварително участие не се прилага, ако „заинтересованата общественост“ не е представила становище поради основателна причина[69].

148. Наличието на тези изключения със сигурност намалява проблема. То обаче на практика не решава структурния проблем, свързан с поставянето на достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, който по силата на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция е предоставен като субективно право, в зависимост от изпълнението на условие, което по своето естество надхвърля обикновеното прилагане на тази разпоредба. Освен това то предоставя допълнителна свобода на преценка и непредвидимост: кои ще бъдат случаите, в които се прилага изключението? В съдебното заседание нидерландското правителство потвърждава, че определянето на „основателно неучастие“ в процедурата за участие на обществеността е изцяло основано на съдебната практика (по естеството си казуистично) и че това правителство може да представи само няколко илюстративни примера за случаи, при които това изключение може да се приложи.

149. Това само подчертава истинското естество на цялостното затруднение и последиците от правилото за предварително участие: то просто обръща логиката, на която се основава член 9, параграф 2. Както Съдът вече е приел, за лицата, които отговарят на критериите по тази разпоредба, наличието на достъп е правилото, от което могат да бъдат въведени разумни изключения[70]. Според нидерландското законодателство за тези, които не са участвали в процедурата за участие на обществеността, липсата на достъп е правилото, дори ако отговарят

68 Вж. също Ръководството за прилагане, стр. 195, където се посочва, че що се отнася до членовете на „заинтересованата общественост“, различни от НПО, „би могло да бъде твърде ограничително да се изисква да бъде предоставен достъп съгласно [член 9, параграф 2] само на лицата, участващи в процедурата по вземане на решения“.

69 Изложено по-горе в точка 18 от настоящото заключение.

70 Вж. по-специално решение от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия (C-137/14, EU:C:2015:683, т. 80—81), разгледано по-горе в точки 129—132.

на всички критерии съгласно член 9, параграф 2, от което могат да се допуснат някои изключения. При това положение, освен ако изключенията на практика не са формулирани толкова широко, че в действителност да водят до обратно по смисъл правило[71], тази структура не съответства на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

150. Поради това стигам до извода, че член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 не допускат въвеждането на условие за предварително участие на „заинтересованата общественост“ в процедурата за участие на обществеността, за да има последната възможност за обжалване пред съд по смисъла на тези актове.

151. С оглед на това заключение не е необходимо да се отговаря на поставения от запитващата юрисдикция четвърти въпрос. Освен това и при всички положения, доколкото никой от четиримата жалбоподатели не е представил становище в рамките на процедурата за участие на обществеността, не става ясно как те биха могли по дефиниция да бъдат засегнати от национална норма, съгласно която националният съд може да обяви жалбата за допустима само по отношение на *частите от решението*, срещу които са направени възражения в хода на подготвителния етап. Следователно този аспект на четвъртия въпрос изглежда напълно хипотетичен в контекста на настоящото дело.

152. Накрая, предвид предложения по-горе отговор на втория въпрос на запитващата юрисдикция, същата посочена там логика е приложима и към шестия въпрос. Правата на широката „общественост“, която не попада в обхвата на „заинтересованата общественост“ по смисъла на посочения член 9, параграф 2, са предмет на уредба от националното право. Така правото на Съюза допуска въвеждането на условие за предварително участие, което съгласно националното право е приложимо единствено за „обществеността“.

V. Заключение

153. Предлагам на Съда да отговори на поставените от Rechtbank Limburg (Районен съд Лимбург, Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1. Член 6 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (Орхуската конвенция), член 6 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, изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година за изменение на Директива 2011/92/ЕС, и член 24 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) предоставят пълноценни права на участие единствено на „заинтересованата общественост“ по смисъла на тези актове, но не и на широката „общественост“.

2. Нито член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, нито член 11 от Директива 2011/92, нито член 25 от Директива 2010/75, нито член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз забраняват изключването на „обществеността“, която не попада в обхвата на „заинтересованата общественост“ по смисъла на тези актове, от достъпа до правосъдие.

71 Признавам, че някои от изключенията, посочени от нидерландското правителство в съдебното заседание, отиват доста далеч. В случай обаче, че това действително е така в съдебната практика, оставяйки настрана въпроса за предвидимостта, какъв изобщо е смисълът от въвеждането на това правило на първо място?

3. Член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, член 11 от Директива 2011/92 и член 25 от Директива 2010/75 не допускат въвеждането в националното право на условие, което поставя правото на достъп до правосъдие за „заинтересованата общественост“ по смисъла на тези актове в зависимост от предварителното участие в процедурите по член 6 от Орхуската конвенция, член 6 от Директива 2011/92 и член 24 от Директива 2010/75“.