Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

24 февруари 2022 година*

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

По дело C-463/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Белгия) с акт от 4 юни 2020 г., постъпил в Съда на 24 септември 2020 г., в рамките на производство по дело

Namur-Est Environnement ASBL

срещу

Région wallonne,

при участието на:

Cimenteries CBR SA,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: A. Prechal, председател на втори състав, изпълняваща функцията на председател на трети състав, J. Passer (докладчик), F. Biltgen, L. S. Rossi и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: D. Dittert, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 септември 2021 г.,

* Език на производството: френски.

като има предвид становищата, представени:

– за Namur-Est Environnement ASBL, от J. Sambon, адвокат,

– за Cimenteries CBR SA, от L. de Meeûs и C.-H. Born, адвокати,

– за белгийското правителство, от C. Pochet, M. Van Regemorter и S. Baeyens, в качеството на представители, подпомагани от P. Moërynck, адвокат,

– за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vláčil и L. Dvořáková, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от C. Hermes, M. Noll-Ehlers и F. Thiran, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 октомври 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 1, 2 и 5—8 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 (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Namur-Est Environnement ASBL и Région wallonne (Валонски регион, Белгия) по повод на решение, с което на Sagrex SA се предоставя дерогация от предвидените в приложимата правна уредба мерки за защита на животинските и растителните видове с оглед на използването на кариера на варовични инертни материали (наричано по-нататък „решението за дерогация“).

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 92/43/ЕИО

3 Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109) предвижда в членове 12 и 13, че държавите членки вземат необходимите мерки за въвеждане на строга система за опазване на животинските и растителни видове, посочени в букви а) и б) от приложение IV към тази директива.

4 Член 16, параграф 1 от посочената директива гласи, че в случай че няма друго задоволително решение и при условие че дерогацията няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище, държавите членки могат, на различни основания, посочени в букви а)—д) от същата разпоредба, да предоставят дерогация от разпоредбите на членове 12 и 13 от същата директива.

Директива 2011/92

5 Член 1, параграф 2 от Директива 2011/92 съдържа по-специално следните определения:

„а) „проект“ означава

– извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми,

– друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми;

[…]

в) „разрешение за осъществяване“ означава решението на компетентния орган или органи, което дава право на възложителя да развива проекта;

[…]“.

6 Член 2, параграфи 1 и 2 от тази директива предвижда:

„1. Държавите членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди да бъдат одобрени, проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда, inter alia, поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за получаване на разрешение за осъществяване и на оценка относно тяхното въздействие. Тези проекти са дефинирани в член 4.

2. Оценката на въздействието върху околната среда може да се обедини с други съществуващи процедури за издаване на разрешения за проекти в държавите членки […]“.

7 Член 3 от посочената директива гласи:

„Оценката на въздействието върху околната среда определя, описва и оценява по подходящ начин, с оглед всеки отделен случай […], прякото и непрякото въздействие на даден проект върху следните фактори:

а) хората, флората и фауната;

б) почвата, водата, въздуха, климата и ландшафта;

в) материалните придобивки и културното наследство;

г) взаимодействието между факторите, посочени в букви а), б) и в)“.

8 Член 5, параграф 1 от същата директива предвижда, че „[в] случай на проекти, които съгласно член 4 трябва да бъдат предмет на оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с настоящия член и членове 6—10, държавите членки приемат необходимите мерки, за да гарантират, че възложителят предава в подходяща форма информацията, посочена в приложение IV“, доколкото тази информация се счита за съотносима в даден случай и е възможно от възложител да се изисква събиране на тази информация. Съгласно това приложение информацията, която трябва да се предостави, трябва да включва по-специално „[о]писание на аспектите на околната среда, които вероятно биха били сериозно засегнати от предлагания проект, и по-конкретно […] флората, фауната, […] и взаимната връзка между горепосочените фактори“.

9 Член 6 от Директива 2011/92 гласи:

„1. Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че органите, които биха имали отношение към проекта поради конкретните си задължения в областта на опазването на околната среда, имат възможност да дадат своето мнение относно информацията, предоставена от възложителя, както и относно искането за разрешение за осъществяване на проекта. […]

2. Обществеността се информира […] на ранен етап от процедурите по вземане на решения относно околната среда, посочени в член 2, параграф 2, и най-късно веднага след като информацията може разумно да се предостави, по следните въпроси:

а) искането на разрешение за осъществяване;

б) обстоятелството, че проектът подлежи на процедура за оценка на въздействието върху околната среда и, когато е целесъобразно, обстоятелството, че се прилага член 7;

[…]

г) същността на възможни решения или в случаите, когато има такова, проекта на решение;

д) указване на наличността на информацията, събрана съгласно член 5;

е) указване на времето и местата, където ще бъде предоставена съответната информация на обществеността, както и средствата, чрез които това ще бъде направено;

ж) подробните условия за участие на обществеността съгласно параграф 5 от настоящия член.

3. Държавите членки гарантират, че в разумни срокове следното се предоставя на разположение на заинтересованата общественост:

а) всяка информация, събрана съгласно член 5;

б) в съответствие с националното законодателство, основните доклади и становища, издадени от компетентния орган или компетентните органи в момента, когато заинтересованата общественост е била информирана в съответствие с параграф 2 от настоящия член;

в) в съответствие с разпоредбите на Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно обществения достъп до информация за околната среда […], информация, различна от тази, посочена в параграф 2 от настоящия член, която е от значение за решението в съответствие с член 8 от настоящата [д]иректива, и която става достъпна след като заинтересованата общественост е била информирана в съответствие с параграф 2 от настоящия член.

4. На заинтересованата общественост се предоставят навременни и ефективни възможности да участва в процедурите по вземане на решения за околната среда, посочени в член 2, параграф 2, като за тази цел има право да изразява мнения и коментари, когато всички възможности са допустими, пред компетентния орган или органи, преди да бъде взето решението по искането за разрешение за осъществяване.

[…]“.

10 Член 7 от Директива 2011/92 предвижда конкретни правила за оценка на въздействието върху околната среда, когато даден проект може да окаже значително въздействие върху околната среда в няколко държави членки.

11 Член 8 от посочената директива гласи, че „[р]езултатите от консултациите и информацията, събрана съгласно членове 5, 6 и 7, се вземат предвид при процедурата за даване на разрешение за осъществяване“.

12 В приложение I към Директива 2011/92 са изброени проектите, които съгласно член 4, параграф 1 от тази директива подлежат на оценка в съответствие с членове 5—10. Точка 19 от това приложение посочва „[к]ариери и рудници за открит добив на суровини с площ над 25 хектара“.

Белгийското право

13 Директива 92/43 е транспонирана в белгийското право с loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (Закон от 12 юли 1973 г. за опазване на природата) (Moniteur belge от 11 септември 1973 г., стр. 10306), изменен с décret de la Région wallonne du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Указ на Валонския регион от 6 декември 2001 г. за опазване на териториите от „Натура 2000“, както и на дивата флора и фауна) (Moniteur belge от 22 януари 2002 г., стр. 2017) (наричан по-нататък „Законът от 12 юли 1973 г.“).

14 Членове 2bis, 3 и 3bis от този закон установяват режим на защита на всички видове птици, бозайници и растителни видове, които са защитени съгласно Директива 92/43 или са застрашени във Валония. Този режим се основава на мерки като забраната, в зависимост от случая, за залагане на капани, улавяне, убиване или събиране, рязане и изкореняване на съответните видове, забраната за умишлено обезпокояване на тези видове, забраната за тяхното притежаване, превозването, замяна, продажба, закупуването и предлагането им, както и забраната за разрушаване или влошаване на естествените им местообитания.

15 Член 5 от посочения закон гласи, че правителството на Валонския регион може да предоставя дерогации от тези мерки при определени условия и на определени основания.

16 Член 5bis от същия закон предвижда възможността за подаване на искане за дерогация от посочените мерки, като същевременно възлага на правителството на Валонския регион задачата да определи формата и съдържанието на искането, както и условията и реда за предоставяне на исканата дерогация.

17 Безспорно е, че нито Законът от 12 юли 1973 г., нито приетото от правителството на Валонския регион постановление за неговото прилагане предвиждат, от една страна, че трябва да се извърши оценка на въздействието на исканата дерогация върху околната среда, и от друга страна, че преди предоставянето ѝ заинтересованата общественост трябва да бъде консултирана.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

18 На 4 ноември 2008 г. Sagrex подава до компетентния орган на Валонския регион искане за издаване на единно разрешително във връзка с проект, предвиждащ възстановяване в експлоатация на кариера с площ над 50 хектара, намираща се на терена на кариера Bossimé (Белгия), и изграждането на съоръжения и благоустрояване, свързани с него, по-специално на брега на р. Маас.

19 На 12 май 2010 г. Direction extérieure de Namur (Външна дирекция на Намюр) към Département de la nature et des forêts de la Région wallonne (Агенция по природата и горите на Валонския регион) дава отрицателно становище по това искане, в което отбелязва, на първо място, че разглежданият в главното производство проект граничи с територия от „Натура 2000“ и обхваща две територии от голям биологичен интерес, и би довел до пълно или частично унищожаване на последните две територии, както и до пълно или частично изчезване на естественото местообитание на различните защитени видове птици, насекоми, влечуги и растения, намиращи се там. На второ място, тя констатира, че въпреки това в придружаващото този проект досие не се споменава наличието на разрешение за дерогация от мерките за опазване на защитените видове, предвидени в приложимата правна уредба. На трето и последно място, тя приема, че поради характера и мащаба на този проект реконструкциите, предвидени за времето преди, по време и след строителството, свързано с изпълнението на посочения проект, не са в състояние да намалят или компенсират въздействието им върху съответните естествени местообитания.

20 На 1 септември 2010 г. компетентният орган на Валонския регион приканва Sagrex да му представи изменени планове и допълнителна оценка на въздействието на разглеждания в главното производство проект върху околната среда.

21 На 15 април 2016 г., във връзка с този проект, Sagrex подава до главния инспектор към Агенцията по природата и горите на Валонския регион молба за дерогация от предвидените в Закона от 12 юли 1973 г. мерки за защита на животинските и растителни видове.

22 На 27 юни 2016 г. инспекторът приема решението за дерогация, посочено в точка 2 от настоящото решение. Това решение разрешава на Sagrex да обезпокоява определен брой защитени животински и растителни видове, да влошава състоянието или да унищожава определени зони от съответното им естествено местообитание във връзка с разглеждания в главното производство проект, при условие че се приложат редица мерки за смекчаване.

23 На 30 септември 2016 г. Sagrex представя на компетентния орган на Валонския регион плановете за изменение и допълнителна оценка на този проект, поискани от него на 1 септември 2010 г.

24 От 21 ноември до 21 декември 2016 г. се организира обществено допитване по така изменения и допълнен проект и са подадени множество оплаквания във връзка с въздействието на разглеждания проект върху защитени видове, както и върху тяхното местообитание.

25 На 21 декември 2016 г. външната дирекция на Намюр към Агенцията по природата и горите на Валонския регион дава положително становище по искането на Sagrex за единно разрешително, при определени условия, като в него отбелязва, на първо място, че разглежданият в главното производство проект граничи с територия от „Натура 2000“, но наличието на риск от значително въздействие върху нея е изключено. На второ място, що се отнася до двете територии от голям биологичен интерес, които също граничат с този проект, тази дирекция най-напред приема, че при липсата на специални предпазни мерки проектът вероятно би имал значително въздействие върху намиращите се в тях защитени животински и растителни видове, както и върху съответното им естествено местообитание. По-нататък тя приема, че чрез прилагането на мерките за смекчаване и компенсиране, предвидени от Sagrex и уточнени в решението за дерогация, посоченият проект, от една страна, няма да засегне тези видове, а от друга страна, би довел само до постепенно унищожаване на съответното им естествено местообитание, което освен това ще бъде компенсирано с изграждането на нови естествени местообитания. Накрая тя заключава, че с оглед на всички тези обстоятелства може разумно да се предположи, че в края на предвидения от Sagrex период на експлоатация от 30 години съответните територии, засегнати от експлоатираната от него кариера, все още ще имат значителен биологичен интерес, така че въздействието върху околната среда на разглеждания в главното производство проект по отношение на опазването на природата може да се разглежда като сведено до приемливо равнище.

26 С постановление от 25 септември 2017 г. министърът на Валонския регион, отговарящ за околната среда и териториалното планиране, обаче отказва да издаде поисканото от Sagrex единно разрешително. Жалбата за отмяна, подадена срещу това постановление от Cimenteries CBR SA, което притежава контрола върху Sagrex, впоследствие е отхвърлена с решение на Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) от 14 май 2020 г.

27 Междувременно Namur-Est Environnement подава пред Conseil d'État (Държавен съвет) жалба за отмяна на решението за дерогация, в която изтъква по-специално че това решение се обхваща от разрешение за осъществяване на проект по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 2011/92 и то не е предшествано от процедура, отговаряща на изискванията по член 2 и следващите от тази директива. По-специално това сдружение поддържа по същество, че за да съответства на тези изисквания и за да се позволи както на заинтересованата общественост да участва пълноценно в процедурата, така и на компетентния орган да вземе предвид това участие, оценката на въздействието на проект като разглеждания в главното производство върху околната среда и придружаващите го консултации с обществеността трябва да се извършат преди приемането на акт като решението за дерогация, а не след него, както в случая.

28 Валонският регион възразява по същество, че решението за дерогация не може да се счита за обхванато от разрешението за осъществяване на проект по смисъла на Директива 2011/92, доколкото главният инспектор на Агенцията по природата и горите на Валонския регион се е ограничил до това да разреши на Sagrex, в отговор на искането му в този смисъл, да се отклони от мерките за защита на животинските и растителните видове, предвидени в приложимото законодателство, не само целенасочено и преди оценката от друг орган на разглеждания в главното производство проект, но и без да предрешава по какъвто и да било начин тази оценка. По-общо, това искане за дерогация и искането за единно разрешително, направено от Sagrex, спадат към два правни режима и към два отделни процеса на вземане на решения, макар и свързани, а не към един и същ правен режим или процес на вземане на решения.

29 Cimenteries CBR поддържа също, че решението за дерогация представлява само акцесорен акт, който не може да се счита за валиден сам по себе си за разрешение за осъществяване на разглеждания в главното производство проект. Освен това дружеството счита, че предвидената в Директива 2011/92 оценка и консултациите с обществеността, които трябва да я съпътстват, могат и дори трябва да се извършат едва след решението за дерогация, за да се даде възможност на обществеността да участва пълноценно в процедурата, като се изрази възможно най-пълно по този проект, а след това на компетентния орган — да отчете изцяло това участие.

30 С оглед на тези различни доводи запитващата юрисдикция най-напред отбелязва в акта за преюдициално запитване, че проект като разглеждания в главното производство не може да бъде предмет на разрешение за осъществяване под формата на единно разрешително, без възложителят да е получил дерогация като съдържащата се в решението за дерогация, така че тя може да се счита за необходима, но не е достатъчна предпоставка, за да се получи разрешение от такова естество. Освен това тя уточнява, че основното решение, с което се предоставя право на възложителя да развива проекта си, е единното разрешително, което след обществено обсъждане може да бъде отказано или към него да се приложат по-строги условия от предвидените в решението за дерогация, като органът, отговарящ за издаването на посоченото разрешение, трябва да разгледа всички екологични аспекти на проекта и може на това основание да прецени по-строго въздействието му по отношение на определените от автора на решението за дерогация параметри.

31 По-нататък запитващата юрисдикция иска да установи, дали в този правен и фактически контекст, актове като решението за дерогация и последващото решение, с което е дадено единно разрешително на възложителя, следва, взети заедно, да се считат като част от сложен процес на вземане на решения, който завършва с разрешаване или отказ за издаване на разрешение за проект по смисъла на Директива 2011/92. Накрая, тя иска да установи дали при положителен отговор участието на заинтересованата общественост в този сложен процес на вземане на решения трябва да бъде осигурено преди приемането на акт като решението за дерогация, или то следва да се осигури едва между приемането му и момента, в който компетентният орган се произнася върху единното разрешително, поискано от възложителя.

32 По отношение на последните два аспекта запитващата юрисдикция посочва, че правният и фактическият контекст, който характеризира спора по главното производство, ѝ изглежда различен от случаите на процедура за издаване на разрешение, които протичат на няколко етапа, които Съдът е разглеждал досега, считано от решение от 7 януари 2004 г., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12).

33 При това положение Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Попадат ли в обхвата на едно и също разрешение за осъществяване (по смисъла на член 1, параграф 2, буква в) от Директива [2011/92]), отнасящо се до един и същ проект (по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от същата директива), решението, „с което се разрешава обезпокояването на животни и влошаването на състоянието на местообитанията на тези видове с оглед експлоатацията на кариера“, и решението, с което се разрешава или отказва тази експлоатация (единно разрешително), в случай че, от една страна, тази експлоатация не може да се осъществи без първото от тях и от друга страна, органът, отговарящ за издаването на единните разрешителни, запазва възможността да подложи на по-стриктна преценка въздействието на тази експлоатация върху околната среда в зависимост от параметрите, определени от автора на първото решение?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, спазени ли са в достатъчна степен изискванията, предвидени в тази директива, и по-специално в членове 2, 5, 6, 7 и 8, когато фазата на участие на обществеността се провежда след приемането на решението, „с което се разрешава обезпокояването на животни и влошаването на състоянието на местообитанията на тези видове с оглед експлоатацията на кариера“, но преди приемането на основното решение, даващо право на възложителя да експлоатира кариерата?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

34 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 2011/92 трябва да се тълкува в смисъл, че решение, прието на основание член 16, параграф 1 от Директива 92/43, което позволява на възложителя да дерогира мерките, приложими в областта на защитата на видовете, за да осъществи проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92, попада в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване на този проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква в) от тази директива, в случай че, от една страна, посоченият проект не може да бъде осъществен без възложителят да е получил това решение, и от друга страна, компетентният да издаде разрешение за осъществяване на такъв проект орган запазва възможността да направи по-стриктна оценка на въздействието му върху околната среда от направената в посоченото решение.

По допустимостта

35 В писменото и устното си становище белгийското правителство изтъква по същество, че първият въпрос трябва да се отхвърли като недопустим, тъй като се основава на две погрешни правни основания и правилното тълкуване на разпоредбите на правото на Съюза и на националното право, на които се позовава запитващата юрисдикция, води до извода, че този въпрос е явно лишен от връзка с действителността и с предмета на спора по главното производство. Всъщност предоставянето на дерогация от мерките за защита на видовете, предвидени в разпоредбите на националното право, с които е транспонирана

Директива 92/43, би могло да се иска съгласно тези разпоредби както преди, така и след получаването на единното разрешително, материализиращо това разрешение за осъществяване, така че решението за дерогация не било предварително условие за това получаване, а самостоятелен от правна гледна точка акт. Това тълкуване било в съответствие с правото на Съюза, тъй като нито една разпоредба от това право не налагала решение като решението за дерогация, с което се предоставя дерогация от тези мерки, задължително да предхожда разрешението за осъществяване на проект като разглеждания в главното производство по смисъла на Директива 2011/92.

36 В това отношение от практиката на Съда следва, на първо място, че доводите, които се отнасят до поставения от национална юрисдикция въпрос по същество сами по себе си не могат да доведат до недопустимост на този въпрос (решения от 2 март 2021 г. по дело A. B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби), C-824/18, EU:C:2021:153, т. 80 и от 13 януари 2022 г., Ministerstwo Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, т. 83).

37 В случая обаче трябва да се констатира, че част от доводите на белгийското правителство, обобщени в точка 35 от настоящото решение, се основават на тълкуване на разпоредбите на правото на Съюза, на които се позовава запитващата юрисдикция в първия си въпрос, и следователно се отнасят до този въпрос по същество.

38 На второ място, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда (решения от 10 декември 2018 г., Wightman и др., C-621/18, EU:C:2018:999, т. 26 и от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 55). Следователно, щом като тези въпроси се отнасят до правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решения от 24 ноември 2020 г., Openbaar Ministerie (Съставяне на подправени документи), C-510/19, EU:C:2020:953, т. 25 и от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 115).

39 Оттук следва, че въпросите относно правото на Съюза, поставени от националните юрисдикции, се ползват с презумпция за релевантност и Съдът може да откаже да се произнесе по тези въпроси само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решения от 10 декември 2018 г., Wightman и др., C-621/18, EU:C:2018:999, т. 27 и от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 56).

40 Освен това производството по член 267 ДФЕС се основава на ясното разпределение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, като последният е оправомощен да се произнася по тълкуването или валидността на посочените в тази разпоредба актове на Съюза, като вземе предвид фактическия и правен контекст, в който се вписват поставените му въпроси, така както той е очертан от запитващата юрисдикция, а не да преценява дали тълкуването на разпоредбите на националното право, възприето от тази юрисдикция, е правилно. Съответно при разглеждането на преюдициалното запитване не е меродавно даденото от правителството на държава членка тълкуване на националното право (вж. в

този смисъл решения от 26 септември 2013 г., Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, т. 28 и 29 и от 15 април 2021 г., État belge (Обстоятелства, настъпили след приемането на решението за прехвърляне), C-194/19, EU:C:2021:270, т. 26).

41 В случая обаче, от една страна, първият въпрос очевидно се отнася до тълкуването на правото на Съюза, както бе посочено в точка 37 от настоящото решение. От друга страна, съображенията в основата на този въпрос, обобщени в точки 30—32 от настоящото решение, свидетелстват както за релевантността му в конкретния фактически контекст на спора в главното производство, така и за необходимостта според запитващата юрисдикция от отговор на Съда.

42 С оглед на всички тези съображения първият въпрос не е явно лишен от връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство. Следователно този въпрос трябва да се приеме за допустим.

По същество

43 На първо място, член 1, параграф 2, буква а) и член 1, параграф 2, буква в) от Директива 2011/92 дефинират съответно понятията „проект“ и „разрешение за осъществяване“ за целите на тази директива, като уточняват, че първото означава извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми, както и друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, а второто — решението на компетентния орган или органи, което дава право на възложителя да развива такъв проект.

44 Сами по себе си тези формулировки не позволяват да се отговори на първия въпрос, с който запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали трябва да се приеме, че решение като решението за дерогация трябва да се счита, макар да не представлява „решение на компетентния орган или органи, което дава право на възложителя да развива проекта“, за попадащо в обхвата на разрешението за осъществяване на този проект с оглед на връзката му с това решение. Наистина, посочените формулировки определят понятието „разрешение за осъществяване“ като решение от различно естество от това на решението за дерогация и следователно те изключват последното да може да се счита, изолирано и като такова, като „разрешение за осъществяване“ на проекта, за който се отнася, по смисъла на член 1, параграф 2, буква в) от Директива 2011/92. Те обаче не изключват такова решение да може да бъде счетено за такова, взето заедно с последващото решение, с което се решава въпросът относно правото на възложителя да осъществи този проект, като обхванато от разрешението за осъществяване или евентуално от отказа да бъде дадено разрешение за проекта.

45 При тези условия в съответствие с постоянната практика на Съда тази директива следва да се тълкува, като в допълнение към текста на разпоредбите, посочени в предходните две точки от настоящото решение, се вземат предвид контекстът, в който те се вписват, както и целите на правната уредба, от която те са част (решения от 7 юни 2005 г., VEMW и др., C-17/03, EU:C:2005:362, т. 41 и от 21 януари 2021 г., Германия/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, т. 81).

46 Що се отнася, на второ място, до контекста, в който се вписват определенията, съдържащи се в член 1, параграф 2, букви а) и в) от посочената директива, следва да се отбележи най-напред, че както следва от всички нейни разпоредби, решението за предоставяне на

разрешение за осъществяване трябва да се вземе след целия процес по оценка на проектите, които могат да окажат значително въздействие върху околната среда, посочени в член 2, параграф 1 от същата директива.

47 Следователно от тези разпоредби става ясно, че разрешението за осъществяване на проект представлява завършекът на процес на вземане на решение, който започва с подаването на искане в този смисъл от възложителя и който от процесуална гледна точка включва всички действия, необходими за разглеждането на това искане.

48 По-нататък, от посочените разпоредби следва, че от материална, а не и от процесуална гледна точка, този процес на вземане на решения трябва да накара компетентния орган да вземе предвид в пълна степен въздействието на проектите, за които се прилага двойното задължение за оценка и разрешаване, предвидено в член 2, параграф 1 от Директива 2011/92, както отбелязва генералният адвокат в точка 44 от заключението си.

49 Така член 2, параграф 1 от тази директива се отнася общо до „значителното въздействие върху околната среда“, което тези проекти биха могли да имат, без да се позовава конкретно на един или друг вид значително въздействие, нито изрично да изключва един или друг вид съществено въздействие от приложното си поле. Също така член 3 от посочената директива се позовава общо на „прякото и непрякото“ въздействие на посочените проекти върху околната среда.

50 От това следва, че въведеният с Директива 2011/92 процес на вземане на решения трябва да се отнася по-специално до значителното въздействие, което проектът, предмет на този процес, може да окаже върху флората и фауната, намиращи се в различните територии, които могат да бъдат засегнати от този проект, като територията на проекта или прилежащите към нея територии, както впрочем вече е видно от практиката на Съда (вж. в този смисъл решение от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768, т. 84—87).

51 Впрочем именно поради тази причина член 5 от Директива 2011/92 задължава възложителя да предостави на компетентния орган конкретна информация по този въпрос.

52 От това следва, че в конкретния случай, когато осъществяването на проект, за който се прилага двойното задължение за оценка и разрешение за осъществяване, предвидено в член 2, параграф 1 от Директива 2011/92, предполага възложителят да поиска и да получи дерогация от мерките за защита на животинските и растителни видове, предвидени в разпоредбите на вътрешното право, осигуряващи транспонирането на членове 12 и 13 от Директива 92/43, и доколкото следователно този проект може да окаже въздействие върху тези видове, оценката на посочения проект трябва да се отнася по-специално до това въздействие.

53 Поради това е без значение, че самата Директива 92/43 не предвижда задължение за оценка на въздействието, което тази дерогация може да има върху съответните видове, тъй като тази директива има самостоятелно приложно поле спрямо Директива 2011/92 и се прилага, без да засяга задължението за оценка на въздействието върху околната среда, въведено с последната, чието приложно поле, както следва от практиката на Съда, е общо (вж. в този смисъл решения от 21 септември 1999 г., Комисия/Ирландия, C-392/96, EU:C:1999:431, т. 71, от 31 май 2018 г., Комисия/Полша, C-526/16, непубликувано, EU:C:2018:356, т. 72 и от 12 юни 2019 г., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, т. 52).

54 Накрая, проверката на контекста, в който се вписват разпоредбите, на които се позовава запитващата юрисдикция в първия въпрос, подчертава, че оценката на въздействието на даден проект върху околната среда може да се извърши не само в процедура, водеща до посоченото в член 1, параграф 2, буква в) от Директива 2011/92 разрешение за осъществяване, но и в процедура, водеща до решение, предварително спрямо разрешението за осъществяване, в който случай различните актове могат да се считат като част от сложен процес на вземане на решение в смисъл, че той протича на няколко етапа (вж. по аналогия решения от 7 януари 2004 г., Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, т. 47, 52 и 53 и от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др., C-275/09, EU:C:2011:154, т. 32).

55 Всъщност член 2, параграф 2 от Директива 2011/92 изрично предвижда, че тази оценка на въздействието върху околната среда може да се обедини със съществуващите национални процедури за издаване на разрешения, от което следва, от една страна, че посочената оценка не трябва непременно да се извършва в специално създадена за тази цел процедура, и от друга страна, че тя не трябва непременно да се извършва в рамките на една-единствена процедура.

56 Следователно държавите членки имат свобода на преценка, която им позволява да определят процесуалните правила, при които се извършва такава оценка и да разпределят различните компетентности във връзка с нея между няколко органа, по-специално като на всеки един от тях се възложат правомощия за вземане на решение в това отношение, както Съдът вече е посочил (вж. в този смисъл решение от 3 март 2011 г., Комисия/Ирландия, C-50/09, EU:C:2011:109, т. 72—74).

57 Упражняването на тази свобода на преценка обаче трябва да отговаря на поставените от Директива 2011/92 изисквания и да гарантира пълното съобразяване с определените в нея цели (решение от 3 март 2011 г., Комисия/Ирландия, C-50/09, EU:C:2011:109, т. 75).

58 В това отношение е важно да се отбележи, първо, че оценката на въздействието на даден проект върху околната среда трябва при всички случаи, от една страна, да бъде пълна, и от друга страна, да се извърши, преди да се вземе решението за издаване на разрешение за осъществяване на този проект (вж. в този смисъл решение от 3 март 2011 г., Комисия/Ирландия, C-50/09, EU:C:2011:109, т. 76 и 77).

59 От това следва, че когато държава членка поверява правомощието да се извърши оценка на част от въздействието на проект върху околната среда и да се вземе решение след тази частична оценка на орган, различен от този, на който поверява правомощието за разрешаване на този проект, това решение трябва задължително да бъде прието преди разрешението за осъществяване на посочения проект. Всъщност в противен случай разрешението за осъществяване би било непълно и следователно няма да отговаря на приложимите изисквания (вж. в този смисъл решение от 3 март 2011 г., Комисия/Ирландия, C-50/09, EU:C:2011:109, т. 81 и 84).

60 Второ, от член 3 от Директива 2011/92 изрично следва, че задължението за извършване на пълна оценка на въздействието на проекта върху околната среда, посочено в точки 48 и 58 от настоящото решение, предполага да се вземе предвид не само всяко от тези въздействия, взети поотделно, но и взаимодействието между тях и следователно въздействието на проекта върху околната среда като цяло. Освен това приложение IV към Директива

2011/92 задължава възложителя да предостави информация по-специално относно взаимовръзката между въздействията, които даден проект може едновременно да окаже върху различни компоненти на околната среда, като например флората и фауната.

61 Тази цялостна оценка обаче може да накара компетентния орган да приеме, че с оглед на взаимодействието или взаимовръзката между различните въздействия на даден проект върху околната среда те трябва да се преценяват по-стриктно или в зависимост от случая не толкова стриктно, отколкото предходната преценка на едно или друго въздействие, разгледани самостоятелно.

62 От това следва, че когато държава членка поверява правомощието да се извърши оценка на част от въздействието на проект върху околната среда и да се вземе решение след тази частична оценка на орган, различен от този, на който поверява правомощието да разреши този проект, тази частична оценка и това предварително решение не могат да предрешат, първо, цялостната оценка, която компетентният да разреши проекта орган трябва във всички случаи да извърши, и второ — решението, прието след тази цялостна оценка, както по същество отбелязва и генералният адвокат в точки 73 и 74 от заключението си.

63 В случая съдържащите се в акта за преюдициално запитване данни, и по-специално обобщените в точка 30 от настоящото решение и формулирането на първия въпрос показват, че тези изисквания, изглежда, са спазени, при условие че запитващата юрисдикция извърши необходимите проверки. Всъщност от това следва, от една страна, че разрешението за осъществяване на проект като разглеждания в главното производство не може да бъде издадено, без възложителят да е получил решение, позволяващо дерогация от мерките, приложими в областта на защитата на видовете, от което следва, че това решение непременно трябва да бъде прието преди издаването на това разрешение. От друга страна, органът, компетентен да разреши този проект, запазва възможността да направи по-стриктна оценка на въздействието върху околната среда, отколкото това е направено в посоченото решение.

64 Що се отнася, на трето и последно място, до преследваните с Директива 2011/92 цели, и по-специално до основната ѝ цел за осигуряване на високо равнище на защита на околната среда и на човешкото здраве чрез въвеждането на минимални изисквания за оценка на въздействието на проектите върху околната среда, тълкуването, което се извежда от елементите от контекста, разгледани в точки 46—63 от настоящото решение, допринася за осъществяването на тази цел, като позволява на държавите членки да възложат на определен орган отговорността да вземе предварително и целенасочено решение за някои въздействия на проектите върху околната среда, преди те да бъдат предмет на оценка, като се запази за компетентния да разреши тези проекти орган отговорността да извърши пълна и окончателна оценка.

65 Всъщност в случай на отрицателен резултат от такава частична оценка възложителят може или да се откаже от проекта си, без да е необходимо да продължи сложния процес по оценка и разрешаване, въведен с Директива 2011/92, или да измени този проект по начин, който да поправи отрицателното въздействие, установено с тази частична оценка, като компетентният орган в крайна сметка трябва да се произнесе по този изменен проект. Обратно, в случай на положителен резултат този орган може да вземе предвид предварително приетото решение, въпреки че то не го обвързва нито в неговата окончателна оценка, нито в правните последици, които следва да се изведат от него. Така

наличието на частична оценка, която води до приемане на предварително решение, може във всички случаи да представлява фактор за качество, ефикасност и засилена съгласуваност на процедурата по оценяване и разрешаване.

66 С оглед на всички изложени по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че Директива 2011/92 трябва да се тълкува в смисъл, че решение, прието на основание член 16, параграф 1 от Директива 92/43, което позволява на възложителя да дерогира мерките, приложими в областта на защитата на видовете, за да осъществи проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92, попада в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване на този проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква в) от тази директива, в случай че, от една страна, посоченият проект не може да бъде осъществен, без възложителят да е получил това решение, и от друга страна, компетентният да издаде разрешение за осъществяване на такъв проект орган запазва възможността да направи по-стриктна оценка на въздействието му върху околната среда от направената в посоченото решение.

По втория въпрос

67 С втория си въпрос, поставен при утвърдителен отговор на първия, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Директива 2011/92 трябва да се тълкува, с оглед по-специално на членове 6 и 8, в смисъл че приемането на предварително решение, с което на възложител се разрешава да дерогира мерките, приложими в областта на защитата на видовете, за да осъществи проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от тази директива, не трябва непременно да се предхожда от участие на обществеността, при условие че това участие е осигурено преди приемането на решението, което трябва да бъде взето от компетентния орган за евентуално разрешаване на този проект.

68 В това отношение член 6, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92 предвижда по-специално че цялата информация относно проекти, които подлежат на установеното с посочената директива двойно задължение за оценка и разрешаване, в зависимост от случая трябва да бъде съобщена или предоставена на разположение на обществеността „на ранен етап от процедурите по вземане на решения […] и най-късно веднага след като информацията може разумно да се предостави“. Освен това в параграф 4 от този член се посочва, че „на заинтересованата общественост се предоставят навременни и ефективни възможности да участва в процедурите по вземане на решения […] като за тази цел има право да изразява мнения и коментари, когато всички възможности са допустими, пред компетентния орган или органи преди да бъде взето решението по искането за разрешение за осъществяване“.

69 От своя страна член 8 от тази директива гласи, че резултатите от консултациите и информацията, събрана по-специално благодарение на участието на обществеността, се вземат предвид от компетентния орган при вземането на решение дали да разреши съответния проект.

70 Както следва от тези разпоредби, те задължават държавите членки да вземат необходимите мерки, за да гарантират в процеса на оценяване и разрешаване на проектите, за които се прилага Директива 2011/92, участие на обществеността, което отговаря на редица изисквания.

71 Първо, както публичното разгласяване или предоставянето на публично разположение на информацията, на която се основава това участие, така и дадената на обществеността възможност да изпрати коментари и становища относно тази информация, както и по-общо за съответния проект и за въздействието му върху околната среда, трябва да се извърши на ранен етап и във всички случаи преди вземането на решение относно разрешаването на този проект.

72 Второ, посоченото участие трябва да бъде ефективно, което означава, че обществеността може да изрази не само по полезен и изчерпателен начин становище по съответния проект, както и относно въздействието му върху околната среда, но и в момент, в който всички възможности са допустими.

73 Трето, резултатът от това участие трябва да бъде взет предвид от компетентния орган при вземането на решение дали да разреши съответния проект или не.

74 Тези различни изисквания обаче могат да се окажат по-деликатни за съвместяване в рамките на сложен процес на вземане на решения в зависимост от различните етапи на този процес и от разпределянето на правомощията между различните органи, които трябва да вземат участие в него.

75 Такъв е случаят по-специално в хипотезата, в която на предварителен или междинен етап на подобен процес на вземане на решения определен орган трябва да оцени само част от въздействието на съответния проект върху околната среда. Всъщност в подобна хипотеза участието на обществеността може да се отнася само до частта от въздействия на проекта върху околната среда, която е от компетентността на този орган, с изключение не само на необхванатата част от тях, но и на взаимодействието или взаимоотношението помежду им.

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

77 В това отношение от постоянната практика на Съда следва, че когато даден проект е предмет на процес на вземане на решения на няколко етапа, който се характеризира с последователното приемане на основно решение, а след това на решение във връзка с неговото изпълнение, наложеното с Директива 2011/92 задължение за оценка на въздействието на този проект върху околната среда по принцип трябва да се извърши преди приемането на основното решение, освен ако на този етап не е възможно да се установят и оценят всички въздействия на този проект върху околната среда, в който случай трябва да се извърши оценка на всички тези въздействия, преди да бъде прието решението за изпълнение (решения от 7 януари 2004 г., Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, т. 52 и 53, от 28 февруари 2008 г., Abraham и др., C-2/07, EU:C:2008:133, т. 26 и от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, т. 85 и 86).

78 Предвиденото в тази директива задължение за участие на обществеността обаче е тясно свързано с това задължение за оценка, както следва от точки 47 и 68 от настоящото решение.

79 С оглед на тази връзка следва да се приеме по аналогия, че в хипотезата, посочена в точка 75 от настоящото решение, изискването за участие на обществеността в процеса на вземане на решения, предвидено в член 6 от Директива 2011/92, не налага преди приемането на предварителното решение относно част от въздействията на съответния проект върху околната среда да се даде възможност за такова участие, при условие че това участие е ефективно — изискване, което предполага, първо, то да се осъществи преди приемането на решението, което компетентният орган трябва да вземе, за да разреши проекта, второ, да се даде възможност на обществеността да изрази по полезен и изчерпателен начин становище относно всички въздействия на съответния проект върху околната среда, и трето, за да разреши такъв проект, компетентният орган да може изцяло да вземе предвид това участие.

80 Единствено запитващата юрисдикция следва да провери дали тези условия са били спазени в конкретния случай и следователно дали обществеността е могла да изрази по полезен и изчерпателен начин становище по всички въздействия на разглеждания в главното производство проект върху околната среда между датата на приемане на предварителното решение, с което на възложителя се разрешава да дерогира приложимите в областта на защитата на видовете мерки, за да осъществи този проект, и датата, на която органът, компетентен да разреши посочения проект, се е произнесъл по този въпрос.

81 С оглед на всички изложени по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че Директива 2011/92 трябва да се тълкува, с оглед по-специално на членове 6 и 8 от нея, в смисъл, че приемането на предварително решение, с което на възложител се разрешава да дерогира мерките, приложими в областта на защитата на видовете, за да осъществи проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от тази директива, не трябва непременно да се предхожда от участие на обществеността, при условие че това участие ефективно е осигурено преди приемането на решението, което трябва да бъде взето от компетентния орган за евентуално разрешаване на този проект.

По съдебните разноски

82 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) 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 трябва да се тълкува в смисъл, че решение, прието на основание член 16, параграф 1 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, което позволява на възложителя да дерогира мерките, приложими в областта на защитата на видовете, за да осъществи проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Директива 2011/92, попада в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване на този проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква в) от тази директива, в случай че, от една страна, посоченият проект не може да бъде осъществен, без възложителят да е получил това решение,

и от друга страна, компетентният да издаде разрешение за осъществяване на такъв проект орган запазва възможността да направи по-стриктна оценка на въздействието му върху околната среда от направената в посоченото решение.

2) **Директива 2011/92 трябва да се тълкува, с оглед по-специално на членове 6 и 8, в смисъл че приемането на предварително решение, с което на възложител се разрешава да дерогира мерките, приложими в областта на защитата на видовете, за да осъществи проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от тази директива, не трябва непременно да се предхожда от участие на обществеността, при условие че това участие ефективно е осигурено преди приемането на решението, което трябва да бъде взето от компетентния орган за евентуално разрешаване на този проект.**

Подписи