Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 13 ноември 2014 година [1]

Дело C-570/13

Karoline Gruber
(Преюдициално запитване,

отправено от Verwaltungsgerichtshof (Австрия)

„Околна среда — Директива 2011/92/ЕС — Оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда — Строеж на специализиран търговски център — Обвързващо действие на административно решение да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда — Липса на участие на обществеността“

I – **Въведение**

1. Съгласно австрийското право засегнатите съседи не могат нито да оспорят официалната констатация, според която не е необходимо да бъде извършена оценка на въздействието на даден проект върху околната среда, нито да повдигат възражение срещу разрешението за осъществяване на даден проект, че е трябвало да бъде извършена такава оценка. В настоящия случай на Съда се поставя въпросът дали това е съвместимо с Директивата за ОВОС [2].

2. Във връзка с това следва да се припомни, че в определени случаи Директивата за ОВОС предоставя на частноправни субекти право да изискат извършване на оценка на въздействието върху околната среда. Следователно трябва да се разгледа въпросът дали австрийската правна уредба е съвместима с посоченото право.

II – **Правна уредба**

A– *Директивата за ОВОС*

3. В съображения 4 и 14 от Директивата за ОВОС се пояснява целите на оценката на въздействието върху околната среда с оглед на интересите на частноправните субекти:

„(4) Необходимо е също така да се постигне една от целите на Съюза в сферата на опазване на околната среда и качеството на живот.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — 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). Тази директива неотдавна е изменена с Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година (ОВ L 124, стр. 1), но все още не е приложима към случая в главното производство.

[…]

(14) Въздействието на проект върху околната среда следва да се оценява, за да се отчет[ат] опасенията за опазване на човешкото здраве, за допринасяне чрез по-добра околна среда за по-добро качество на живот, за осигуряване поддържането на разнообразие на видовете и поддържането на репродуктивната способност на екосистемата като основен ресурс за живот“.

4. Член 1, параграф 2, букви г) и д) от Директивата за ОВОС дефинира понятието за заинтересована общественост:

„г) „общественост“ означава едно или повече физически или юридически лица и, в съответствие с националното законодателство или практика, техните сдружения, организации или групи;

д) „заинтересована общественост“ означава обществеността, която е засегната или може да бъде засегната, или се интересува от процедурите за вземане на решения в областта на околната среда, посочени в член 2, параграф 2. За целите на това определение неправителствените организации, които подкрепят опазването на околната среда и отговарят на всички изисквания съгласно националното право, се счита, че имат интерес“.

5. С оглед на транспонирането на разпоредбите на член 2, параграфи 4 и 5 от Орхуската конвенция [3] посочените дефиниции са добавени в по-ранна редакция на Директивата за ОВОС с Директива 2003/35 [4].

6. Член 2 от Директивата за ОВОС съдържа няколко основни правила:

„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 или, ако няма такива, може да се обедини с други създадени процедури или с процедури, които следва да бъдат създадени в съответствие с целите на настоящата директива.

3. […]

4. […] държавите членки могат в изключителни случаи да освободят изцяло или частично даден проект от прилагане на разпоредбите, предвидени в настоящата директива.

В тези случаи държавите членки:

а) преценяват дали друга форма на оценяване би била подходяща;

3 — Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (ОВ L 124, 2005 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204).

4 — Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174).

б) предоставят на заинтересованата общественост информацията, получена чрез други форми на оценяване, посочени в буква а), информацията, отнасяща се до решението за предоставяне на освобождаване и до причините за предоставянето на това освобождаване;

в) преди да дадат съгласие, информират Комисията за причините, обосноваващи предоставеното освобождаване, и когато е приложимо, ѝ предоставят информацията, която е дадена на техните граждани.

[…]“.

7. Член 4 от Директивата за ОВОС изисква да се определи дали е необходимо да бъде извършена оценка на въздействието на даден проект върху околната среда. В настоящия случай е от значение установената в параграфи 2 и 3 уредба, която предоставя на държавите членки право на преценка:

„2. При спазването на член 2, параграф 4 за проектите, изброени в приложение II държавите членки вземат решение относно това, дали проектът да бъде предмет на оценка в съответствие с разпоредбите на членове 5—10. Държавите членки определят това чрез:

а) разглеждане на всеки отделен случай,

или

б) прагове или критерии, определени от държавата членка.

Държавите членки могат да решат да прилагат и двете процедури, посочени в букви а) и б).

3. Когато се извършва оценка на всеки отделен случай или се въвеждат прагове или критерии за целите на параграф 2, се вземат под внимание съответните критерии за подбор, посочени в приложение III“.

8. Член 11 от Директивата за ОВОС съдържа уредба относно достъпа до правосъдие, която в по-голямата си част съответства на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и също е добавена с Директива 2003/35:

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

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

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

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

[…]

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

[…]“.

Б– *Австрийското право*

9. Процедурата за вземане на решение относно необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда е уредена в член 3, параграф 7 от австрийския Закон за оценка на въздействието върху околната среда от 2000 г. (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000[5]) в приложимата му в производството по обжалване редакция[6] (наричан по-нататък „UVP-G 2000“):

„По искане на кандидата за проекта, на съдействащ орган или на Umweltanwalt (омбудсман за околната среда) органът установява дали за даден проект трябва да бъде извършена оценка на въздействието върху околната среда съгласно настоящия федерален закон […]. […] Първа и втора инстанция се произнасят съответно с решение в срок от шест седмици. Качеството на страна притежават кандидатът за проекта, съдействащият орган, Umweltanwalt и засегнатата община. […] Основното съдържание на решенията, включително основните мотиви, се оповестяват по подходящ начин от органа или се осигурява достъп на обществеността до тях. Засегнатата община може да обжалва решението пред Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд). […]“.

III – **Главното производство и преюдициалното запитване**

10. Г-жа Gruber оспорва пред националните юрисдикции издаденото в полза на EMA Beratungs- und Handels GmbH (наричано по-нататък „EMA“) общо разрешение от 21 февруари 2012 г. за изграждане и експлоатация на комплекс за търговия и услуги („специализиран търговски център“) с разгърната използваема застроена площ от 11 437,58 м^2. Г-жа Gruber възразява по-специално срещу обстоятелството, че не е извършена оценка на въздействието върху околната среда.

11. Още на 21 юли 2010 г. обаче Land Kärnten (провинция Каринтия) се е произнесла с решение, че не е необходима такава оценка. Г-жа Gruber е уведомена за това решение едва впоследствие и то е влязло в сила.

12. При тези обстоятелства Verwaltungsgerichtshof отправя до Съда следните въпроси:

„1) Противопоставя ли се правото на Съюза, и по-специално Директивата за ОВОС, и в частност член 11 от нея, на национална правна уредба, съгласно която решението, с което се установява, че не се изисква извършване на оценка на въздействието на определен проект върху околната среда, има обвързваща сила и по отношение на съседи, които не са притежавали качеството на страна в предшестващото установително производство, и може да им бъде противопоставено в последващи процедури за даване на разрешение за осъществяване, дори и ако те могат да повдигат възражения срещу проекта в рамките на тези процедури по издаване на разрешение за осъществяване (т.е. в главното

5 — BGBL 697/1993.

6 — BGBL I, 87/2009.

производство, в смисъл, че въздействието на проекта поражда риск за живота, здравето или собствеността им или води до значителни неудобства за тях поради миризми, шум, дим, прах, вибрации или по друг начин)?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, изисква ли правото на Съюза, и по-специално Директива 2011/92, ако тя се приложи пряко, да се отрече наличието на посочената в първия въпрос обвързваща сила?“.

13. В писмената фаза на производството вземат участие г-жа Gruber, EMA, Република Австрия и Европейската комисия. С изключение на EMA, те вземат участие и в съдебното заседание, проведено на 9 октомври 2014 г.

IV – **Правен анализ**

A– *По приложимата редакция на Директивата за ОВОС*

14. Според EMA в главното производство следвало вместо редакцията на Директивата за ОВОС, а именно Директива 2011/92, на която е направено позоваване в производството по преюдициално запитване, да се приложи редакцията, която била в сила на 21 юни 2010 г., т.е. към момента на приемането на решението относно липсата на необходимост от оценка.

15. EMA обаче не съобразява факта, че преюдициалното запитване е отправено в рамките на производство, образувано по жалба, подадена по съдебен ред срещу разрешението от 21 февруари 2012 г. за осъществяване на неговия проект. Противно на твърденията на Комисията в съдебното заседание, на тази дата Директива 2011/92 вече е била в сила. Всъщност съгласно членове 14 и 15 от нея посочената директива влиза в сила на двадесетия ден след публикуването ѝ, т.е. на 17 февруари 2012 г. Освен това в нея не е предвиден конкретен срок за транспониране, тъй като тя не води до изменения по същество на редакцията, която преди това е била в сила, а само консолидира извършените преди това изменения и подобрява формулировката на разпоредбите.

16. Противно на твърдяното от EMA, този извод се отнася и до член 2, параграф 3 и член 10а от Директивата в по-ранната ѝ редакция, на които съответстват член 2, параграф 4 и член 11 от неотдавнашната ѝ редакция. В съответствие с това член 14, втора алинея от Директива 2011/92 предвижда, че позоваванията на редакцията, която преди това е била в сила, се считат за позовавания на Директива 2011/92 и се четат съгласно таблицата на съответствието в приложение VI.

17. Именно поради това че не води до изменения по същество, новата редакция може и безпроблемно да се приложи към все още висящата процедура за даване на разрешението за осъществяване от 21 февруари 2012 г. Впрочем съгласно постоянната съдебна практика процесуалните норми се считат за приложими към всички съдебни спорове, висящи към момента на тяхното влизане в сила[7]. Само съществени изменения на процесуалните изисквания[8] или специални преходни разпоредби[9] биха могли да бъдат причина да се преосмисли тази съдебна практика.

7 — Решения Meridionale Industria Salumi и др. (212/80—217/80, EU:C:1981:270, т. 9), CT Control (Rotterdam) и JCT Benelux/Комисия (C-121/91 и C-122/91, EU:C:1993:285, т. 22) и Toshiba Corporation и др. (C-17/10, EU:C:2012:72, т. 47).

8 — Вж. решения Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, т. 23) и Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 94).

9 — Вж. член 3, параграф 2 от Директива 97/11/ЕО (ОВ L 73, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 254) и член 3, параграф 2 от Директива 2014/52/ЕС (ОВ L 124, стр. 1), всеки един от които изменя Директивата за ОВОС.

18. Следователно няма основание да се подлага на съмнение решението на Verwaltungsgerichtshof да сезира Съда с преюдициално запитване относно Директива 2011/92.

Б– *По първия въпрос*

19. В центъра на настоящия случай е първият въпрос, който обаче трябва да бъде уточнен (по този въпрос вж. 1). След това е необходимо да си припомним правото да се изисква извършване на оценка на въздействието върху околната среда (по този въпрос вж. 2), съпътствано от право на ефективна правна защита (по този въпрос вж. 3), което обаче има не всеки, а само заинтересованите лица (по този въпрос вж. 4). Само за пълнота следва да се разгледат специалната процедура за правна защита, която е предвидена в член 11 от Директивата за ОВОС (по този въпрос вж. 5), както и възможността да се поправи липсата на оценка на въздействието върху околната среда при прилагането на специални закони (по този въпрос вж. 6), и накрая — тезата на EMA, че в настоящия случай става въпрос за дерогация от Директивата за ОВОС (по този въпрос вж. 7).

1. По тълкуването на преюдициалния въпрос

20. С въпроса на Verwaltungsgerichtshof се цели да се установи дали правото на Съюза допуска условията, при които констатацията, че не е необходимо да бъде извършена оценка на въздействието на даден проект върху околната среда, придобива обвързваща сила. С цел обаче да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция въпросът следва да се разбира в смисъл дали обвързващата сила може да се разпростре и върху съседи, които не са разполагали с възможността да обжалват констатацията по съдебен ред.

21. Verwaltungsgerichtshof всъщност посочва, че съгласно член 3, параграф 7 от UVP-G 2000 за преценката по въпроса дали за даден проект трябва да бъде извършена оценка на въздействието върху околната среда е предвидена отделна процедура, която приключва с констативно решение. Качеството на страна в тази процедура притежавали единствено кандидатът за проекта, съдействащите органи, Umweltanwalt и засегнатата община, както и съгласно последните законодателни изменения — определени неправителствени организации, но не и съседите в района на проекта. Според запитващата юрисдикция това означава, че съседите (както в случая г-жа Gruber) се сблъскват с отказа да се извърши оценка на въздействието върху околната среда едва в рамките на последващата процедура за даване на разрешение за осъществяване. Към този момент решението за отказ било влязло в сила и обвързвало всички заинтересовани страни.

22. От това очевидно следва, че макар да могат да възразят срещу разрешението за осъществяване на даден проект, позовавайки се на обстоятелството, че този проект нарушава определени стандарти, предвидени в екологичното право, като например гранични стойности, съседите обаче не могат да оспорват обстоятелството, че в нарушение на Директивата за ОВОС изобщо не е било извършена оценка на въздействието върху околната среда. Също така те очевидно не могат да оспорват решението да не бъде извършена оценка[10].

23. Следователно трябва да се изясни дали с Директивата за ОВОС е съвместимо обстоятелството, че констатацията, според която не е необходимо да се извършва оценка на въздействието на даден проект върху околната среда, има обвързваща сила по отношение на съседи, които не са разполагали с възможността да обжалват тази констатация по съдебен ред.

10 — Този извод се потвърждава от представената от EMA като приложение 3 статия на Wolfgang *Berger* UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch „Mellor“? — Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik, 2009/25, p. 66 (67).

24. За тази цел по-нататък най-напред ще се разгледат правните основания на евентуално задължение за извършване на оценка, след това правната защита срещу решението да не се извършва оценка и накрая кръгът на правоимащите лица.

2. По правните основания на евентуално задължение за извършване на оценка

25. В разглеждания в главното производство случай задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда може да произтича от член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от Директивата за ОВОС, тъй като проектът на ЕМА следва да се разглежда като проект за обект с обществено предназначение, включително строителство на търговски центрове и паркинги по смисъла на приложение II, точка 10, буква б).

26. Съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС за изброените в приложение II проекти, които биха могли да имат значително неблагоприятно въздействие върху околната среда, държавите членки следва да вземат решение относно това дали такъв проект трябва да бъде предмет на оценка на въздействието върху околната среда, като определят това чрез разглеждане на всеки отделен случай или чрез определени от тях прагове или критерии.

27. Член 4, параграф 2, буква б) от Директивата за ОВОС безспорно предоставя на държавите членки свобода на преценка по отношение на определянето на прагове или критерии с цел да определят дали подобен проект трябва да бъде предмет на оценка на въздействието на околната среда. Тази свобода на преценка обаче е ограничена от посоченото в член 2, параграф 1 задължение проектите, които биха могли да окажат значително въздействие върху околната среда поради своя характер, мащаби или местоположение, да са предмет на проучване относно тяхното въздействие [11].

28. Следователно необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда може да произтича пряко от член 2, параграф 1, член 4, параграфи 2 и 3 и приложение II към Директивата за ОВОС, когато проектът е включен в това приложение и би могъл да има значително въздействие върху околната среда [12]. Компетентните национални органи трябва евентуално да направят и специална проверка по въпроса дали с оглед на критериите в приложение III към тази директива [13] следва да се извърши оценка на въздействието върху околната среда [14]. Това е така наречената предварителна проверка.

3. Относно правната защита срещу решението за предварителна проверка

29. Що се отнася до правната защита, Съдът вече е приел, че частноправните субекти могат да се позоват на задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, предвидено в член 2, параграф 1 във връзка с член 4 от Директивата за ОВОС [15].

30. Съдът също така вече се е произнесъл, че „третите лица, както впрочем и заинтересованите административни органи“, трябва да могат да се убедят, че компетентният орган е проверил необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с предвидените от националното законодателство правила. Освен това съгласно посочената

11 — Решения Kraaijeveld и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 50), WWF и др. (C-435/97, EU:C:1999:418, т. 36) и Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 29).

12 — Решения Kraaijeveld и др. (EU:C:1996:404, т. 61), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, т. 65) и Salzburger Flughafen (EU:C:2013:203, т. 41—43).

13 — Вж. решение Salzburger Flughafen (EU:C:2013:203, т. 32).

14 — Решение Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, т. 51).

15 — Решения Wells (EU:C:2004:12, т. 61) и Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, т. 32).

съдебна практика заинтересованите частноправни субекти трябва да разполагат с възможност да изискат по съдебен ред спазването на задължението за извършване на проверка. Това изискване може да се изразява във възможността да се обжалва пряко решението да не се извършва оценка [16].

31. Австрия и ЕМА твърдят, че Съдът само бил констатирал, че осъществяването на съдебен контрол по отношение на задължението за извършване на предварителна проверка *можело* да се изразява във възможността да се обжалва пряко решението да не се извършва ОВОС [17]. Според тях обаче не съществува задължение да се предостави възможност за такова обжалване по съдебен ред.

32. Този довод обаче не отчита факта, че в изречението, което предхожда пасажа, на който се позовават Австрия и ЕМА, Съдът е посочил, че заинтересованите частноправни субекти *трябва* да разполагат с възможност да изискат, ако е необходимо по съдебен път, спазването на задължението за извършване на проверка [18].

33. Тази констатация е и логична, тъй като правото на Съюза предоставя на заинтересованите лица право да изискат извършване на оценка на въздействието на околната среда, когато са налице условията по член 2, параграф 1 във връзка с член 4 от Директивата за ОВОС [19]. Поради това принципът на ефективни правни средства на защита, който е закрепен в член 47, първа алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз, изисква на заинтересованите лица да се предостави възможност да поискат съдебен контрол върху решението да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда.

34. Подобен съдебен контрол може да бъде упражнен например в рамките на съдебно производство, образувано по жалба срещу решението за предварителна проверка или при оспорването на последващо решение за издаване на разрешение за осъществяване. Ако обаче решението относно предварителната проверка не може да бъде обжалвано пряко по съдебен ред, срещу отказа от извършване на оценка на въздействието върху околната среда трябва да може да бъдат повдигнати възражения най-късно в рамките на оспорването на решението за издаване на разрешение. Следователно обвързващото действие на решение за предварителна проверка по отношение на онези лица, които могат да се позовават на член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от Директивата за ОВОС, но не са разполагали с възможност да оспорят по съдебен ред решението за предварителна проверка, би било несъвместимо с посочените разпоредби и с член 47 от Хартата на основните права.

4. Относно кръга на правоимащите лица

35. Следва обаче да се посочи, че що се отнася до въпроса кой може да се позовава на задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, съдебната практика отчасти се тълкува неправилно. Така например Съдът често говори за „заинтересовани частноправни субекти“ [20], но отчасти и само за „частноправни субекти“ [21] или

16 — Решения Mellor (EU:C:2009:279, т. 57 и 58) и Solvay и др. (C-182/10, EU:C:2012:82, т. 57 и 58).

17 — Решения Mellor (EU:C:2009:279, т. 58) и Solvay и др. (EU:C:2012:82, т. 58).

18 — Решения Mellor (EU:C:2009:279, т. 58) и Solvay и др. (EU:C:2012:82, т. 58).

19 — Вж. освен решенията, посочени в бележка под линия 15, и решения Mellor (EU:C:2009:279, т. 59) и Solvay и др. (EU:C:2012:82, т. 59).

20 — Решения Mellor (EU:C:2009:279, т. 58) и Solvay и др. (EU:C:2012:82, т. 58).

21 — Решения Wells (EU:C:2004:12, т. 61) и Leth (EU:C:2013:166, т. 32).

дори най-общо за „трети лица“ [22], тоест за потенциално много широк кръг на възможни правоимащи лица. Ето защо не е изненадващо изразеното в съдебното заседание опасение, че позоваването на това задължение позволява жалба в защита на обществения интерес (actio popularis).

36. Няма обаче повод за подобно опасение.

37. От Директивата за ОВОС всъщност е видно, че действително може да става въпрос само за заинтересовани лица. По-специално съгласно член 6, параграфи 3 и 4 именно не всеки следва да участва в процеса на извършване на оценка на въздействието върху околната среда, а „заинтересованата общественост“. Член 1, параграф 2, буква д) определя това понятие като обществеността, която е засегната или може да бъде засегната или се интересува от процедурата за вземане на решение в областта на околната среда. При това съгласно член 1, параграф 2, буква г) обществеността обхваща физически или юридически лица.

38. Следователно заинтересованите лица в този смисъл не могат да са единствено признатите съгласно австрийското право страни в процедурата за извършване на предварителна проверка, а именно кандидатът за проекта, съдействащите органи, Umweltanwalt и засегнатата община, както и определени неправителствени организации.

39. Напротив, съседите също са членове на заинтересованата общественост и следователно могат да се позовават на задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, когато са засегнати или най-малкото може да бъдат засегнати от процедурата за вземане на решение.

40. ЕМА обаче твърди, че г-жа Gruber не следвало да се разглежда като засегната съседка, тъй като живеела на разстояние от няколко километра от местоположението на проекта и била само собственик на отдаден под наем недвижим имот в близост до проекта. От своя страна г-жа Gruber посочва в съдебното заседание, че също живее в този недвижим имот.

41. Дори обаче доводът на ЕМА да е правилен, би било достатъчно последицата за недвижимия имот на г-жа Gruber от евентуалното въздействие на проекта върху околната среда да се състои в засягане не на личността ѝ, а на нейното имущество. Съдът вече е приел, че имуществена вреда, която произтича пряко от въздействието на даден проект върху околната среда, попада в обхвата на преследваната с Директивата за ОВОС защитна цел [23]. Ако г-жа Gruber претърпи или най-малкото може да претърпи подобна вреда, това би означавало, че тя е засегната от процедурата за вземане на решение по смисъла на член 1, параграф 2, буква д) от Директивата за ОВОС. В крайна сметка обаче компетентните национални органи трябва да преценят дали с оглед на всички релевантни обстоятелства в конкретния случай има вероятност от такива последици.

42. Възражението на Австрия, че към момента на извършване на предварителната проверка все още изобщо не било възможно да се предвиди кои лица щели да бъдат конкретно засегнати, също не е убедително. Както изтъква и г-жа Gruber, това означава, че към този момент все още не е била налице достатъчна информация относно въздействието на проекта върху околната среда, за да бъде взето решение за предварителна проверка. В такъв случай към този момент все още изобщо не е следвало да бъде взето решение относно това дали е необходима оценка.

22 — Решения Mellor (EU:C:2009:279, т. 57) и Solvay и др. (EU:C:2012:82, т. 57).

23 — Решение Leth (EU:C:2013:166, т. 35 и 36).

5. Относно правната защита по член 11 от Директивата за ОВОС

43. Предпоставките по член 11 от Директивата за ОВОС, на които е направено позоваване в преюдициалното запитване, не са определящи за преценката на обвързващото действие на решението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда.

44. Всъщност в настоящия случай не става въпрос за всеобхватна процедура за преразглеждане на материалната и процесуалната законосъобразност на решения, която посочената по-горе разпоредба позволява. Напротив, следва само да се определи дали в производство, образувано по жалба срещу решението за даване на разрешение за осъществяване, на съседите може да бъде противопоставено обвързващото действие на решението за предварителна проверка.

45. В случай обаче че въпреки това Съдът приеме за релевантен член 11 от Директивата за ОВОС, предвидените в тази разпоредба предпоставки също биха били налице.

46. Наистина ЕМА правилно счита, че вземането на решението относно извършването на оценка на въздействието върху околната среда не изисква участие на обществеността [24], и от това заключава, че член 11 от Директивата за ОВОС не е приложим. Всъщност член 11 се отнася само до мерки, за които се прилагат разпоредбите на тази директива относно участието на обществеността. При все това въпросът дали изобщо е необходимо участие на обществеността, има основополагащо значение за този етап на процедурата. Поради това разпоредбите, които се отнасят до този въпрос, представляват също правни норми относно участието на обществеността. Следователно спазването на задължението за осигуряване на участие на обществеността трябва да попада, поне като предварителен въпрос, в приложното поле на член 11 от Директивата за ОВОС.

47. Този извод се потвърждава от произхода на позоваването на разпоредбите относно участието на обществеността. Всъщност посочената предпоставка има за цел транспонирането на минималните изисквания по член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, според който това право на обжалване по съдебен ред е приложимо поне по отношение на всички мерки, към които се прилага член 6 от Конвенцията. Последната разпоредба обаче се прилага по отношение на всички решения, действия или бездействия във връзка с проекти, които подлежат на оценка на въздействието на околната среда. Решението да не се извършва оценка на даден проект в нарушение на закона също би съставлявало подобна мярка.

48. При прилагането на член 11 от Директивата за ОВОС освен това би трябвало да се изясни въпросът на какви права могат да се позоват частноправните субекти съгласно тази разпоредба. Съдът е постановил, че по принцип националният законодател е свободен да ограничи тези права до публичните субективни права [25]. Правото на заинтересованата общественост да изиска извършване на оценка на въздействието върху околната среда обаче е такова публично субективно право, което държавите членки не могат да лишат от действие, като откажат упражняването му по съдебен ред от оправомощените лица.

49. Всъщност Директивата за ОВОС предоставя на заинтересованите лица определени права в случаите, когато даден проект подлежи на оценка на въздействието върху околната среда. Преди всичко те имат право чрез създадената от Директивата процедура да бъдат информирани относно въздействието на съответния проект върху околната среда

24 — Вж. моето заключение Križan и др. (C-416/10, EU:C:2012:218, т. 133—136).

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

(по-специално членове 5 и 6) и в този контекст да вземат становище (членове 6 и 7). Освен това резултатите от общественото обсъждане трябва да бъдат взети предвид при вземането на решението относно проекта (член 8) и най-важните данни във връзка с решението относно проекта трябва да бъдат предоставени на разположение на обществеността (член 9).

50. Тези права не са самоцел. От една страна, те имат за цел да се подобри решението относно проекта, тъй като те могат да допринесат за обогатяване на основата за вземане на решение и за по-добрата му обосновка. От друга страна, получената и предоставената в рамките на тази процедура информация е от полза за заинтересованите лица за упражняването на други права, които са закрепени в материалноправните разпоредби относно защитата на околната среда — като например относно определени гранични стойности за качеството на атмосферния въздух. Тази информация позволява на заинтересованите лица най-малкото да се адаптират към въздействието на проекта върху околната среда, като например подобрят шумоизолацията на недвижимия си имот [26].

51. Това се потвърждава от целите на оценката на въздействието върху околната среда. В това отношение от съображения 4 и 14 от Директивата за ОВОС е видно, че с Директивата следва да се постигне една от целите на Съюза в сферата на опазване на околната среда и качеството на живот. Въздействието на проект върху околната среда следва също така да се оценява с оглед на загрижеността за опазване на човешкото здраве, за допринасяне чрез по-добра околна среда за по-добро качество на живот и за поддържането на репродуктивната способност на екосистемата като основен ресурс за живот [27]. Именно опазването на здравето от неблагоприятното въздействие върху околната среда Съдът многократно е посочвал като (допълнителна) [28] причина да се даде възможност на частноправните субекти да се позовават на пряко приложимите разпоредби от законодателството на Съюза в областта на околната среда [29].

52. Освен това следва да се има предвид, че след допълването ѝ с Директива 2003/35 Директивата за ОВОС има за цел да допринесе за привеждането на правото на Съюза в съответствие с разпоредбите на Орхуската конвенция. Следователно Директивата за ОВОС, и по-специално разпоредбите, които както член 1, параграф 2, букви г) и д) са въведени с Директива 2003/35, следва да се тълкува в светлината и с оглед на целите на Конвенцията [30].

53. Съгласно съображение 7 от преамбюла на Орхуската конвенция всеки човек има право да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, както и задължението, индивидуално и съвместно с други лица, да опазва и да подобрява околната среда в полза на сегашните и бъдещите поколения. Съгласно съображение 8, за да могат да отстояват това право и да спазват това задължение, гражданите трябва да имат право да участват при вземането на решения и да имат достъп до правосъдие по въпроси на околната среда [31].

54. Ето защо е недопустимо Директивата за ОВОС да се тълкува в смисъл, че на задължението за извършване на оценка на въздействието върху околната среда не съответства право на заинтересованата общественост — включително на засегнатите съседи — което те могат да упражнят по съдебен ред.

26 — Вж. моето заключение Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, т. 50 и 51).

27 — Вж. решение Leth (EU:C:2012:166, т. 28, 29 и 34).

28 — По този въпрос вж. *Kokott* et *Sobotta* Rechtsschutz im Umweltrecht — Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. — Deutsches Verwaltungsblatt, 2014, p. 132.

29 — Вж. например решения Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, т. 37) и Stichting Natuur en Milieu и др. (C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 94).

30 — Решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen („Trianel“, EU:C:2011:289, т. 41).

31 — По този въпрос вж. заключение Gemeinde Altrip и др. на генералния адвокат Cruz Villalón (C-72/12, EU:C:2013:422, т. 96 и 98) и *Kokott* et *Sobotta*, цит. съч. в бележка под линия 28, стр. 136.

6. Относно „фактическата ОВОС“ въз основа на последващи възражения

55. Накрая Австрия се позовава на посочената в преюдициалното запитване възможност за „фактическа ОВОС“, която позволявала отчитането на екологични съображения в достатъчна степен. Според Verwaltungsgerichtshof всъщност съседите в района на търговско съоръжение могат по силата на националното право да възразят, че въздействието на проекта поражда риск за живота, здравето или собствеността им или води до значителни неудобства за тях поради миризми, шум, дим, прах, вибрации или по друг начин.

56. В отговор на въпрос в съдебното заседание Австрия уточнява този довод в смисъл, че релевантното въздействие на даден проект върху околната среда се определя въз основа на специалните закони и в тази връзка участва и обществеността.

57. Действително Съдът е приел, че изискванията, свързани с оценката на въздействието върху околната среда, по принцип могат да бъдат изпълнени и в рамките на друга процедура [32]. Следователно не е необходимо това оценяване да се нарича „оценка на въздействието върху околната среда“, когато в тази друга или в тези други процедури са изпълнени *всички* изисквания на Директивата.

58. На първо място, това означава по-специално, че би трябвало цялата информация по член 5 от Директивата за ОВОС да бъде събрана и правата на участие, по-специално на цялата заинтересована общественост, но и на други органи съгласно членове 6 и 7, да бъдат гарантирани *безусловно*. На тази база в съответствие с член 3 би трябвало да бъдат определени и оценени прякото и непрякото въздействие на даден проект върху различните свързани с околната среда фактори и взаимодействието между тях [33]. На следващо място, член 8 изисква резултатите от консултациите и информацията относно въздействието върху околната среда да бъдат взети предвид при вземането на решението относно проекта. На последно място, срещу това разрешение за осъществяване би трябвало да има възможност за правна защита в съответствие с член 11, макар то да е постановено без формална оценка на въздействието върху околната среда.

59. В главното производство компетентната юрисдикция трябва евентуално да провери дали при прилагането на специалните закони действително са били спазени всички тези изисквания във връзка с разрешението. Резултат в този смисъл обаче би бил изненадващ, тъй като в такъв случай не би било възможно да се разбере по каква причина австрийското право предвижда успоредно с това формална процедура за оценка на въздействието върху околната среда, която е определена като такава, и австрийските органи са отказали да я приложат в разглеждания в главното производство случай.

7. По тезата за дерогация от Директивата за ОВОС

60. Доколкото накрая ЕМА счита, че австрийската правна уредба предоставя освобождаване на дадени проекти от прилагане на разпоредбите на Директивата за ОВОС по смисъла на член 2, параграф 4, следва да се посочи, че условията за подобно освобождаване не са изпълнени. Освобождаването може да се ползва само в изключителни случаи за отделни проекти, но не и за множество проекти, които се определят на базата на прагови стойности. Освен това не е

32 — Решение Комисия/Германия („Großkrotzenburg“, C-431/92, EU:C:1995:260, т. 43—45).

33 — По този въпрос вж. решение Комисия/Ирландия (C-50/09, EU:C:2011:109, т. 37).

видно в съответствие с член 2, параграф 4, букви б) и в) Австрия да е проверила дали друга форма на оценяване би била подходяща или да е информирала обществеността или Комисията[34]. В крайна сметка в доводите си Австрия дори не се позовава на това освобождаване.

8. Междинно заключение

61. Ето защо не е съвместимо с член 47 от Хартата на основните права и с член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от Директивата за ОВОС на членовете на заинтересованата общественост, които подават жалба по съдебен ред срещу разрешението за осъществяване на даден проект на основание, че е трябвало да бъде извършена оценка на въздействието върху околната среда, да се противопоставя обвързващото действие на решение за предварителна проверка, с което се приема, че няма да се извършва оценка на въздействието върху околната среда, когато преди това те не са разполагали с възможност да оспорят това решение за предварителна проверка.

B– *По втория въпрос*

62. С втория въпрос Verwaltungsgerichtshof иска да се установи дали правото на Съюза, и по-специално Директива 2011/92, ако тя се приложи пряко, изисква да се отрече наличието на посочената в първия въпрос обвързваща сила.

63. В това отношение следва да се припомни, че от постоянната съдебна практика следва, че във всички случаи, когато с оглед на тяхното съдържание разпоредбите на една директива са безусловни и достатъчно точни, частноправните субекти имат основание да се позоват на тях срещу държавата членка пред националните съдилища[35].

64. Против тезата за пряката приложимост би могло да се посочи, че държавите членки по принцип са свободни да определят дали да предоставят възможност за пряка правна защита срещу решението за предварителна проверка, или да ограничат правната защита до възможността за инцидентно оспорване във връзка с обжалването по съдебен ред на дадено разрешение. И двете възможности изглеждат допустими от гледна точка на правото на Съюза и поначало не следва да се изключва съществуването и на други възможности.

65. Посоченото право на преценка обаче се отнася само до формата на предоставяне на правната защита, но не и до изисквания резултат, а именно възможността за съдебен контрол върху решението за предварителна проверка.

66. Следователно става въпрос за типичен случай на процесуална автономия на държавите членки, която е ограничена от принципите на равностойност и на ефективност[36]. Освен това би било несъвместимо с принципа на ефективност да се изключи *всякаква* възможност за заинтересованата общественост да оспорва пред съд решение за предварителна проверка[37]. Всъщност в такъв случай би било практически невъзможно да се упражни правото да се изиска извършване на оценка на въздействието върху околната среда.

34 — Относно необходимостта от тези действия вж. решение Комисия/Ирландия (C-392/96, EU:C:1999:431, т. 84—87).

35 — Вж. например решения Foster и др. (C-188/89, EU:C:1990:313, т. 16) и Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, т. 46).

36 — Решения Wells (EU:C:2004:12, т. 67), Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 45) и Leth (EU:C:2013:166, т. 38).

37 — В този смисъл е и представената от ЕМА статия на *Berger*, посочена в бележка под линия 10, стр. 70 и сл.

67. Следователно член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от Директивата за ОВОС са пряко приложими, доколкото в рамките на съдебния контрол върху разрешение за осъществяване на проект на членовете на заинтересованата общественост не може да бъде противопоставено обвързващото действие на решение за предварителна проверка, когато те не са разполагали с никаква друга възможност да оспорят това решение за предварителна проверка.

V – **Заключение**

68. Поради това предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване по следния начин:

1) Не е съвместимо с член 47 от Хартата на основните права и с член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда на членовете на заинтересованата общественост, които подават жалба по съдебен ред срещу разрешението за осъществяване на даден проект на основание, че е трябвало да бъде извършена оценка на въздействието върху околната среда, да се противопоставя обвързващото действие на решение за предварителна проверка, с което се приема, че няма да се извършва оценка на въздействието върху околната среда, когато те не са разполагали с възможност преди това да оспорят това решение за предварителна проверка.

2) Член 2, параграф 1 и член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92/ЕС са пряко приложими, доколкото в рамките на съдебния контрол върху разрешение за осъществяване на проект на членовете на заинтересованата общественост не може да бъде противопоставено обвързващото действие на решение за предварителна проверка, когато те не са разполагали с никаква друга възможност да оспорят това решение за предварителна проверка.