Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
L. MEDINA
представено на 11 септември 2025 година [1]

Дело C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
срещу
An Bord Pleanála (Национален орган по устройство на територията, Ирландия),
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Министър на жилищното строителство, местното самоуправление и културното наследство, Ирландия),
Attorney General (главен прокурор, Ирландия),
заинтересована страна:
Drumakilla Limited

(Преюдициално запитване, отправено от High Court (Висш съд, Ирландия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Член 12 — Строга система за опазване на определени животински видове — Член 16 — Дерогация, предоставена в очакване на молба за издаване на разрешение за строеж за проект, попадащ в приложното поле на Директива 2011/92/ЕС — Член 11 — Орхуска конвенция — Член 9, параграф 2 — Процесуална автономия — Принцип на ефективност — Процесуални правила за оспорване на валидността на решение за дерогация и на решение за издаване на разрешение за осъществяване“

[1] Език на оригиналния текст: английски.

I. Въведение

1. Настоящото заключение се отнася до преюдициално запитване относно тълкуването на Директивата за местообитанията [2] и на Директивата за ОВОС [3]. Запитването е отправено от High Court (Висш съд, Ирландия) в рамките на производство по дело, заведено от група физически лица [4] срещу решението за предоставяне на дерогация, издадено от ирландските власти съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, за да се улесни строителството на жилищни сгради в бившия кармелитски манастир в Delgany (графство Wicklow, Ирландия) [5]. В момента в манастира се намира голяма колония от микроприлепи, които са строго защитени видове, включени в приложение IV към Директивата за местообитанията [6].

2. Запитването произтича от факта, че жалбоподателите в главното производство не са оспорили валидността на спорното решение за дерогация в срока, който според запитващата юрисдикция е предвиден в ирландското право. Тази дерогация, която според тази юрисдикция е „абсурдно мотивирана“, е оспорена едновременно с решението за издаване на разрешение за осъществяване на проекта след изтичането на този срок. Според запитващата юрисдикция това означава, че искането за отмяна на решението за дерогация следва да бъде счетено за просрочено и да бъде отхвърлено, освен ако не са налице разпоредби на правото на Съюза, които биха могли да налагат обратното.

3. Това дело повдига, на първо място, въпроси от процесуален характер. По-специално, то изисква Съдът да определи дали процесуална норма от националното право, която установява различен срок за оспорване на валидността, от една страна, на решение за дерогация, дадено съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, и от друга страна, на решение за издаване на разрешение за осъществяване, попадащо в приложното поле на Директивата за ОВОС, е съвместима с правото на Съюза, по-специално в светлината на принципа на широк достъп до правосъдие, заложен в Орхуската конвенция [7]. За тази цел Съдът ще трябва да разгледа процесуалните последици, произтичащи от решението му от 24 февруари 2022 г., Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121) [8], в което по същество е постановил, че решение за дерогация, прието съгласно Директивата за местообитанията, при определени условия попада в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване на проекта, установена с Директивата за ОВОС. На второ място, настоящото дело дава възможност на Съда да предостави допълнителни насоки относно съществените условия, които компетентният

[2] 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, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“).

[3] 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, наричана по-нататък „Директивата за ОВОС“).

[4] Наричани по-нататък „жалбоподателите в главното производство“.

[5] Наричан по-нататък „проектът за развитие“.

[6] Вж. и Европейска комисия, „EU action plan for the conservation of all bat species in the European Union (2018-2024)“ и „Complementary document“, 13 януари 2023 г., достъпни на адрес: https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details.

[7] Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус (Дания) на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“).

[8] Наричано по-нататък „решение Namur-Est Environnement“.

орган на държава членка трябва да спазва, когато разрешава на инвеститор на проект, попадащ в приложното поле на Директивата за ОВОС, да се отклони от забраните, установени в Директивата за местообитанията.

II. Правна уредба

А. Международното право

4. Член 9 от Орхуската конвенция е озаглавен „Достъп до правосъдие“ и предвижда:

„[…]

2. В рамките на своето национално законодателство всяка страна осигурява на членовете на заинтересованата общественост,

(a) които имат достатъчен интерес, или

(b) чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка, достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да оспорва по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6 и в случаите, когато е предвидено от националното законодателство и без да се засяга прилагането на разпоредбите на параграф 3 по-долу, други разпоредби на тази конвенция.

[…]

5. За повишаване на ефективността на разпоредбите на този член всяка страна гарантира предоставянето на информация на обществеността относно достъпа до административни и съдебни процедури за обжалване и обмисля създаването на подходящи помощни механизми за премахване или намаляване на финансовите и другите пречки пред достъпа до правосъдие“.

Б. Правото на Съюза

1. Директивата за местообитанията

5. Член 12, параграф 1 от Директивата за местообитанията гласи следното:

„Държавите членки вземат необходимите мерки за въвеждане на строга система за опазване на животинските видове, посочени в приложение IV, буква а), в техните естествени области на разпространение, като се забраняват:

[…]

б) умишлено обезпокояване на тези видове, особено през периодите на размножаване, отглеждане на малките, презимуване и миграция;

[…]

г) всяко повреждане или унищожаване на места за размножаване или почивка“.

6. Член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията предвижда:

„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 да предоставят дерогация от разпоредбите на членове 12, 13 и 14 и от член 15, букви а) и б):

а) с цел защита на представителите на дивата флора и фауна и за запазване на естествените местообитания;

[…]

в) в интерес на общественото здраве и безопасност или поради други наложителни причини от приоритетен обществен интерес, включително и такива от социален или стопански характер, или с положителни последици за околната среда;

[…]“.

7. Приложение IV към Директивата за местообитанията е озаглавено „Растителни и животински видове от интерес за общността, които се нуждаят от строга защита“ и предвижда:

„[…]

а) ЖИВОТНИ

ГРЪБНАЧНИ

[…]

MICROCHIROPTERA

[…]“.

2. Директивата за ОВОС

8. Член 1 от Директивата за ОВОС предвижда:

„1. Настоящата директива се прилага за оценката на въздействието върху околната среда на такива публични и частни проекти, за които се предполага, че биха оказали значително въздействие върху околната среда.

2. За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

а) „проект“ означава:

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

[…]

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

[…]

ж) „оценка на въздействието“ означава процес, състоящ се във:

i) изготвянето на доклад за оценка на въздействието върху околната среда от страна на възложителя на проекта, […]

[…]

iv) обоснованото заключение на компетентния орган относно значителното въздействие на проекта върху околната среда, като се вземат предвид резултатите от разглеждането, посочено в точка iii) и по целесъобразност, собственото му допълнително разглеждане; и

v) включването на обоснованото заключение на компетентния орган в решенията, посочени в член 8а.

[…]“.

9. Член 2 от Директивата за ОВОС предвижда:

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

[…]“.

10. Член 4 от Директивата за ОВОС гласи:

„[…]

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).

[…]

4. Когато държавите членки решат да изискат преценка за проектите, изброени в приложение II, възложителят на проекта предоставя информация за характеристиките на проекта и вероятните значителни последици от него за околната среда. Подробен списък с информацията, която трябва да бъде предоставена, е посочен в приложение II, раздел А. […]

[…]“.

11. Член 6 от Директивата за ОВОС предвижда:

„[…]

2. С цел да се гарантира ефективното участие на заинтересованата общественост в процедурите за вземане на решение, обществеността се информира по електронен път и чрез публично оповестяване или чрез други подходящи средства за следните въпроси на ранен етап от процедурите за вземане на решения в областта на околната среда, посочени в член 2, параграф 2, и най-късно веднага след като информацията може разумно да се предостави:

а) искането на разрешение за осъществяване;

[…]“.

12. Член 11 от Директивата за ОВОС определя правилата относно жалбите срещу решения, в които следва да участва обществеността съгласно Директивата за ОВОС:

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

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

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

имат достъп до процедура за 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.

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

[…]

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

B. Ирландското право

13. Член 84, параграф 21 от Rules of the Superior Courts (Правилник на висшите съдилища)[9] предвижда:

„(1) Молба за допускане на жалба за осъществяване на съдебен контрол се подава в срок до три месеца от датата на обявяване на мотивите на обжалвания акт.

[…]

(3) Независимо от точка (1), при искане за това съдът може да удължи срока, в който може да бъде подадена молба за допускане на жалба за осъществяване на съдебен контрол, но съдът удължава този срок само ако е убеден, че:

(a) има основателни и достатъчни причини за това и

(b) обстоятелствата, довели до неподаване на молбата за допускане в срока по точка (1):

(i) са били извън контрола на или

(ii) не са могли да бъдат разумно предвидени от

лицето, поискало удължаването.

[…]“.

III. Фактите, производството и преюдициалните въпроси

14. На 17 януари 2020 г., в очакване да получи разрешение за строеж за проект за развитие, Drumakilla Limited[10] подава до National Parks and Wildlife Service (Национална служба за парковете и дивата природа, Ирландия) молба за издаване на разрешение за дерогация съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията. Молбата се отнася до микроприлепи, които са строго защитен вид съгласно приложение IV към тази директива, по-специално в групата животни *Microchiroptera*. Решението за дерогация е издадено на 4 март 2020 г. и впоследствие е изменено на 21 юли 2020 г., за да включи кафявия дългоух прилеп (*Plecotus auritus*).

15. На 21 октомври 2020 г. Drumakilla подава молба за издаване за разрешение за строеж по проекта за развитие. Към молбата са приложени по-специално доклад за проверка на необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда и измененото решение за дерогация.

16. На 15 февруари 2021 г. An Bord Pleanála (Национален орган по устройство на територията, Ирландия) издава разрешение за строеж по проекта за развитие[11]. В решението си той приема, че докладът за проверка на необходимостта от оценка на

[9] Наричан по-нататък „RSC“.

[10] Наричано по-нататък „Drumakilla“ или „възложителят“.

[11] Издаването на разрешение за строеж трябва да се разбира като попадащо в обхвата на понятието „разрешение за осъществяване“, както е определено в член 1, параграф 2, буква в) от Директивата за ОВОС.

въздействието върху околната среда, представен от Drumakilla, надлежно установява и описва вероятните въздействия на проекта за развитие върху околната среда. Освен това An Bord Pleanála счита, че предвид характера и местоположението на територията няма вероятност предложеното строителство да окаже значително въздействие върху околната среда. Поради това органът заключава, че не е необходимо да се изготвя доклад за оценка на въздействието върху околната среда.

17. На 25 март 2021 г. жалбоподателите в главното производство обжалват решението за издаване на разрешение за строеж и решението за дерогация.

18. High Court (Висш съд, Ирландия), който е запитващата юрисдикция по настоящото дело, отхвърля искането за отмяна на решението за издаване на разрешение за строеж. В същото време обаче той отлага произнасянето си по обжалването на решението за дерогация с оглед на получаването на допълнителни становища.

19. Във връзка с това запитващата юрисдикция изтъква, първо, че макар в решението за дерогация да се посочва, че няма други задоволителни решения освен предоставянето на тази дерогация, материалите по делото не разкриват никакво разглеждане на алтернативни решения с по-малко въздействие върху строго защитените видове или на алтернативната възможност да не се издаде разрешението за дерогация. От това можело да се заключи, че вероятно не е имало такова разглеждане на алтернативни решения. Освен това запитващата юрисдикция посочва, че в решението за дерогация се споменава, че то е издадено с цел защита на засегнатите видове, което според тази юрисдикция е „явно необосновано и дори абсурдно“.

20. Второ, запитващата юрисдикция посочва, че съгласно ирландското право няма специален закон, който да определя срока за оспорване на валидността на решение за дерогация, което означава, че за това оспорване се прилагат общите правила за съдебен контрол. В това отношение запитващата юрисдикция обяснява, че съгласно член 84, параграф 21 от RSC молбата за допускане на жалба за осъществяване на съдебен контрол трябва да бъде подадена в срок до три месеца от датата на обжалваното решение или, при нарочно искане от страна на жалбоподателя — от датата, на която жалбоподателят е узнал или е трябвало да узнае за обжалваното решение.

21. Трето, запитващата юрисдикция отбелязва още, че доколкото съгласно ирландското право решението за дерогация по член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията представлява отделно решение по същество и не е част от поредица от временни решения, водещи до окончателно одобрение на проект, то трябва да бъде обжалвано отделно в рамките на законоустановения срок, определен в член 84, параграф 21 от RSC, а не след приемането на окончателно решение относно молба за издаване на разрешение за строеж. Според запитващата юрисдикция тези срокове са разумно предвидими.

22. Четвърто, запитващата юрисдикция уточнява, че по делото в главното производство жалбоподателите не са обжалвали решението за издаване на разрешение за строеж въз основа на нередностите в решението за дерогация. Ето защо според тази юрисдикция обжалването на решението за издаване на разрешение за строеж е отхвърлено, въпреки че обжалването на решението за дерогация остава висящо.

23. Пето, запитващата юрисдикция посочва, че жалбоподателите в главното производство не са оспорили валидността на решението за дерогация в срок от три месеца от момента, в който са узнали или е трябвало да узнаят за него, а именно от датата, на която Drumakilla е подало молба за издаване на разрешение за строеж. Съответно тази юрисдикция счита, че жалбата е просрочена и трябва да бъде отхвърлена. Запитващата юрисдикция е склонна да приеме, че няма разпоредба от правото на Съюза, която да изисква обратното решение. Тъй като обаче тази позиция не била съвсем безспорна, запитващата юрисдикция счита за уместно да отправи запитване до Съда.

24. При тези обстоятелства High Court (Висш съд, Ирландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли от член 11 от [Директивата за ОВОС], тълкуван в светлината на принципа за широк достъп до правосъдие по член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, че когато проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от [Директивата за ОВОС], за който е подадена молба за разрешение за осъществяване („първично разрешение“), не може да бъде осъществен, без преди това възложителят да е получил друго разрешение („вторично разрешение“), и когато органът, компетентен да издаде първичното разрешение за такъв проект, запазва възможността да оцени въздействието на проекта върху околната среда по-строго, отколкото това е направено във вторичното разрешение, това вторично разрешение (ако бъде издадено преди първичното разрешение) трябва да се разглежда като част от процедурата по издаване на разрешение за осъществяване за цели, различни от тези, свързани с обхвата на въпросите, които трябва да бъдат разгледани или оценени съгласно [Директивата за ОВОС], както по принцип, така и когато вторичното разрешение е решение, прието съгласно член 16, параграф 1 от [Директивата за местообитанията], което разрешава на възложителя да се отклони от приложимите мерки за защита на видовете, за да осъществи проекта?

2) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва ли от член 11 от [Директивата за ОВОС], тълкуван в светлината на принципа за широк достъп до правосъдие по член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, че национална правна уредба относно датата, от която започва да тече срокът за оспорване на валидността на решение, прието съгласно член 16, параграф 1 от [Директивата за местообитанията] („вторично разрешение“), трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска този срок да започне да тече преди датата на издаване на съответното разрешение за осъществяване („първично разрешение“), както по принцип, така и в случай че i) проектът е бил предмет на предвиденото в член 4, параграф 2, буква а) от [Директивата за ОВОС] разглеждане на всеки отделен случай и/или ii) преценката по член 4, параграф 5 за целите на първичното разрешение е направена след издаването на вторичното разрешение и едновременно с решението за издаване на първичното разрешение, и/или iii) производството по оспорване на валидността на вторичното разрешение не съдържа никакво основание за оспорване на съответното първично разрешение чрез позоваване на твърдяната невалидност на вторичното разрешение, и/или iv) жалбоподателят не е подал молба за удължаване на срока за обжалване на вторичното разрешение, каквато се изисква от националното право в случай на закъсняло оспорване при липса на разпоредба от правото на Съюза, която да предвижда обратното?

3) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен и ако отговорът на втория въпрос е отрицателен, следва ли от [Директивата за ОВОС], тълкувана в светлината на член 47 от Хартата на основните права и/или на принципа на широк достъп до правосъдие по член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, че предвиденият в националното право на държава членка срок за предприемане на действия за упражняване на право по тази директива, трябва да бъде разумно предвидим, но не е необходимо да бъде изрично посочен в законодателството по член 11, параграф 2 от [Директивата за ОВОС] и/или в предоставената на обществеността практическа информация относно достъпа до административни и съдебни процедури за преразглеждане по член 11, параграф 5 от [Директивата за ОВОС], и/или да бъде определен от националната съдебна практика по окончателен и сигурен начин, така че отговорът на втория въпрос не се засяга от предвижданото в националното право на държава членка на предвидим срок от общ характер, който се прилага към публичноправните искове като цяло, включително за подаване на жалба срещу решение, прието на основание член 16, параграф 1 от [Директивата за местообитанията], и който разрешава на възложителя да се отклони от приложимите мерки за защита на видовете, за да осъществи проекта, макар и това да е по-скоро имплицитно, а не изрично посочено в съответното национално право?

4) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен и ако отговорът на втория въпрос е утвърдителен или отговорът на третия въпрос е отрицателен, следва ли от член 16, параграф 1 от [Директивата за местообитанията], че компетентният орган не може да приеме, че „няма друго задоволително решение“ освен решение, с което се разрешава на възложителя да се отклони от приложимите мерки за защита на видовете, за да осъществи проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от [Директивата за ОВОС], освен ако компетентният орган действително не разгледа алтернативни възможности като алтернативно местоположение или алтернативен проект или отказ на дерогацията?

5) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен и ако отговорът на втория въпрос е утвърдителен или отговорът на третия въпрос е отрицателен, следва ли от член 16, параграф 1 от [Директивата за местообитанията], че компетентният орган не може да приеме, че решение, с което се разрешава на възложителя да се отклони от приложимите мерки за защита на видовете, за да осъществи проект по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от [Директивата за ОВОС], се приема „с цел защита на представителите на дивата флора и фауна и за запазване на естествените местообитания“, освен ако самата дерогация — а не смекчаващите мерки, приети за намаляване или компенсиране на вредата, причинена от действията, разрешени с решението за дерогация — не предоставя конкретна защита?“.

25. Преюдициалното запитване е постъпило в секретариата на Съда на 26 януари 2024 г. Жалбоподателите в главното производство, Minister for Housing, Local Government and Heritage (Министър на жилищното строителство, местното самоуправление и културното наследство, Ирландия), Ирландия и Европейската комисия представят писмени становища. По настоящото дело не е проведено съдебно заседание. Страните обаче отговарят писмено на въпросите, зададени от Съда на 3 март 2025 г.

IV. Анализ

26. С въпросите си запитващата юрисдикция иска разяснение относно тълкуването на член 11 от Директивата за ОВОС и на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, по-специално в светлината на принципа на широк достъп до правосъдие, установен в член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

27. По-специално, с първите си три въпроса запитващата юрисдикция иска да се установи дали Директивата за ОВОС, и по-конкретно член 11, параграф 2 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че когато даден проект за развитие не може да бъде одобрен, без възложителят да е получил предварително решение за предоставяне на дерогация съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, това решение трябва да се счита за попадащо в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване, по-специално за цели, различни от тези, свързани с обхвата на въпросите, които трябва да бъдат оценени съгласно Директивата за ОВОС (*първи въпрос*). Запитващата юрисдикция поставя този въпрос, за да изясни дали срокът за оспорване на законосъобразността на решение за дерогация може да изтече преди датата на решението за издаване на разрешение за осъществяване, по-специално когато жалбоподателят не оспорва валидността на решението за издаване на разрешение за осъществяване на основание на нередности в решението за дерогация (*втори въпрос*). От друга страна, ако се приеме, че срокът за оспорване на законосъобразността на решението за дерогация може да изтече преди датата на вземане на решението за издаване на разрешение за осъществяване, запитващата юрисдикция пита дали този срок трябва да бъде установен в приетия нормативен акт или в практическата информация по член 11, параграф 5 от Директивата за ОВОС, или той може просто да бъде разумно предвидим (*трети въпрос*).

28. С последните два въпроса от своя страна запитващата юрисдикция по същество иска да се изясни i) дали член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията изисква ефективно разглеждане на алтернативни решения преди приемането на решение за дерогация (*четвърти въпрос*) и ii) дали тази разпоредба забранява на компетентния орган да заключи, че решение, с което се разрешава на възложител да се отклони от разпоредбите на член 12 от тази директива, за да реализира проект за развитие, се приема с цел защита на представителите на дивата флора и фауна и за запазване на естествените местообитания (*пети въпрос*).

29. Доколкото първият, вторият и третият въпрос са свързани с един и същ процесуален въпрос, отнасящ се до сроковете, приложими съгласно националното право за оспорване на валидността на решение за дерогация, предоставена съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията с цел изпълнение на проект, попадащ в приложното поле на Директивата за ОВОС, ще разгледам тези въпроси заедно. След това ще разгледам четвъртия и петия въпрос, които се отнасят до материалноправните условия, които трябва да бъдат изпълнени от компетентния орган при вземането на решение за предоставяне на дерогация от мерките за защита на видовете с цел осъществяване на проект за развитие.

A. Първият, вторият и третият въпрос

30. С първите два въпроса запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 11, параграф 2 от Директивата за ОВОС трябва да се тълкува в смисъл, че срокът за оспорване на валидността на решение за дерогация, прието съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията за целите на проект за развитие, попадащ в

приложното поле на Директивата за ОВОС, може да изтече преди датата на издаване на разрешението за осъществяване. Ако това е така, по-нататък, с третия си въпрос запитващата юрисдикция пита дали член 11, параграф 5 от Директивата за ОВОС трябва да се тълкува в смисъл, че сроковете за обжалване, приложими за решенията за дерогация, трябва да бъдат изрично определени в националното законодателство или в практическата информация, посочена в тази разпоредба на Директивата.

31. Като предварителна бележка бих припомнила, че съгласно членове 2 и 6 от Директивата за ОВОС определени проекти, състоящи се в изпълнение на строителни работи [12], изискват, преди компетентните органи да издадат разрешение за осъществяване, i) оценка на въздействието върху околната среда и ii) участие на обществеността.

32. Що се отнася до оценката на въздействието върху околната среда, тя се състои основно от доклад, обхващащ всички значителни въздействия, които проектът може да има върху околната среда [13]. Тази оценка е систематична [14] за видовете проекти, изброени в приложение I към Директивата за ОВОС [15], докато за тези, изброени в приложение II към нея, включително проекти за градско развитие, както в случая в главното производство, тази директива оставя на държавите членки да определят дали даден проект трябва да бъде подложен на такава оценка [16]. За този вид проекти обаче възложителят трябва да предостави информация, описваща характеристиките на проекта и вероятните значителни последици от него за околната среда [17]. Освен това, когато проектът може да окаже въздействие върху строго защитени видове съгласно Директивата за местообитанията, от практиката на Съда следва, че това въздействие трябва да бъде разгледано в хода на екологичната оценка на проекта [18].

33. Що се отнася до участието на обществеността, това участие на свой ред се отнася до процеса, при който заинтересованата общественост, както това понятие е определено в член 1, параграф 2, буква д) от Директивата за ОВОС, има възможност да изрази своето мнение, така че то да бъде взето предвид при окончателното решение (разрешението за осъществяване). Основната цел на участието на обществеността е да се гарантира, че заинтересованата общественост е ефективно ангажирана на ранен етап в процедурите за вземане на решения, засягащи околната среда, като допринася за осведомеността на обществеността по въпросите на околната среда и засилва обществената подкрепа за решенията, които трябва да бъдат взети [19]. Тази цел се подсилва допълнително от гаранцията, че заинтересованата общественост трябва да има достъп до процедури за преразглеждане, за да оспори законосъобразността на решения, действия или бездействия, които са предмет на разпоредбите на Директивата за ОВОС за участие на обществеността [20].

[12] Вж. член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС.

[13] Вж. член 1, параграф 2, буква ж) и член 3, параграф 1 от Директивата за ОВОС.

[14] Вж. съображение 8 от Директивата за ОВОС.

[15] Вж. член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС. Систематична оценка на въздействието върху околната среда се изисква за проекти като атомни електроцентрали, релсови пътища за железопътен трафик на големи разстояния железопътен транспорт, автомагистрали, високоскоростни пътища, инсталации за обезвреждане на опасни отпадъци и язовири с определен капацитет. Например тази разпоредба е приложима за проекта, за който се отнася решение Namur-Est Environnement.

[16] Вж. член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС, който предвижда, че решението за това може да се вземе чрез разглеждане на всеки отделен случай или чрез прагове или критерии.

[17] Вж. член 4, параграф 3 от Директивата за ОВОС и приложения II и II.A към нея.

[18] Решение Namur-Est Environnement, точка 52.

[19] Вж. съображения 16 и 17 и член 9, параграф 1, буква б) от Директивата за ОВОС.

[20] Вж. член 11, параграфи 1 и 3 от Директивата за ОВОС.

Важно е да се отбележи, че информацията относно дерогациите от правилата на правото на Съюза за опазване на видовете трябва да бъде предоставена на разположение на заинтересованата общественост [21].

34. Освен това Съдът вече е имал възможност да разгледа връзката, която съществува между, от една страна, решение за дерогация, прието съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, и от друга страна, процедурата по издаване на разрешение за осъществяване, установена в Директивата за ОВОС. Това е основният въпрос, на който е даден отговор в решение Namur-Est Environnement, в което Съдът разглежда, първо, дали решението за дерогация трябва да се счита за попадащо в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване, когато това решение е прието с цел изпълнение на проект, попадащ в приложното поле на член 1, параграф 2, буква а) от Директивата за ОВОС. Във връзка с този въпрос Съдът разглежда, второ, дали участието на обществеността, изисквано за проекти, попадащи в приложното поле на Директивата за ОВОС, трябва да е било вече осигурено преди приемането на решение за дерогация.

35. Важно е да се отбележи, че в решение Namur-Est Environnement Съдът приема, че дерогация, предоставена съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, представлява предварително решение [22], което съдържа само частична оценка на въздействията, които проектът може да има върху строго защитени видове [23]. По тази причина Съдът посочва, че решението за дерогация трябва задължително да бъде прието преди разрешението за осъществяване [24]. Освен това Съдът постановява, че когато държава членка поверява правомощието да се извърши оценка на въздействието на проект съгласно Директивата за местообитанията, на орган, различен от този, на който поверява правомощието да разреши този проект, тази частична оценка не може да предреши цялостната оценка, която последният орган трябва във всички случаи да извърши [25]. Въз основа на това Съдът заключава, че решението за дерогация попада в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване на този проект, в случай че, от една страна, посоченият проект не може да бъде осъществен, без възложителят да е получил решението за дерогация, 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 [26].

36. Въпреки че решение Namur-Est Environnement се отнася до проект, подлежащ на изискването за извършване на пълна оценка на въздействието върху околната среда съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за ОВОС [27], констатациите на Съда в това решение трябва да се прилагат, когато съгласно член 4, параграф 2 държавата членка трябва да определи дали даден проект трябва да бъде подложен на такава оценка (или на проверка на необходимостта от извършване на такава оценка), какъвто е случаят в главното производство.

[21] Вж. член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за ОВОС във връзка с член 5, параграф 1, буква б) от нея. Във връзка с това вж. и заключението на генерален адвокат Kokott по дело Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, т. 48 и 49).

[22] Решение Namur-Est Environnement, точки 62 и 65.

[23] Пак там, точка 59.

[24] Пак там, точка 59.

[25] Пак там, точка 62.

[26] Пак там, точка 1 от диспозитива.

[27] Вж. решение Namur-Est Environnement, точка 48.

37. Във връзка с това бих искала да посоча, на първо място, че както пълната оценка на въздействието, така и проверката на необходимостта от извършване на такава оценка имат за цел да гарантират, че екологичните съображения са включени в процеса на вземане на решения, установен от Директивата за ОВОС за проектите за развитие [28], включително тези, които се вземат въз основа на информацията, която обществеността, която може да бъде засегната от въпросния проект, има право да предостави съгласно тази директива [29].

38. Освен това, както Съдът посочва в решение Namur-Est Environnement, решението за дерогация е предварително решение за целите на определянето, което трябва да се направи съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС. Член 4, параграф 5 от Директивата за ОВОС не оставя съмнение в това отношение, тъй като изрично предвижда, че в тези случаи компетентният орган трябва да вземе решение въз основа на резултатите от *предварителните* проверки или оценки на последиците за околната среда, извършени съгласно законодателството на Съюза, различно от Директивата за ОВОС, включително, следователно, Директивата за местообитанията.

39. На последно място, за да се определи съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС дали даден проект трябва да бъде подложен на пълна оценка на въздействието върху околната среда, член 4, параграф 3 от същата директива изисква да се вземат под внимание съответните критерии за подбор, посочени в приложение III [30]. Това означава, че когато оценката, извършена в рамките на процедурата по дерогация съгласно член 16 от Директивата за местообитанията, не е съобразена с тези критерии, компетентният орган си запазва правомощието да оцени въздействието на проекта по-стриктно по отношение на въздействията върху защитените видове по начин, подобен на посочения от Съда в решение Namur-Est Environnement.

40. От това следва, че в положение като описаното в акта за преюдициално запитване решението за дерогация, което е предмет на спора, трябва да се счита за попадащо в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване съгласно установените в решение Namur-Est Environnement [31] условия.

41. Остава да се разгледа въпросът дали, когато решението за дерогация трябва да се счита за попадащо в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване съгласно условията, установени от Съда в решение Namur-Est Environnement, националното право може да изисква това решение да бъде оспорено преди изтичането на срока за обжалване на решението за издаване на разрешение за осъществяване.

42. Във връзка с това от установената практика на Съда следва, че съгласно Директивата за ОВОС държавите членки разполагат с право на преценка по отношение на определянето на процедурните правила, съгласно които може да бъде издадено окончателно решение за издаване на разрешение за осъществяване [32]. Това означава, че те не са длъжни да предвидят единна процедура, при която по всички екологични последици от даден проект се взема решение посредством едно-единствено разрешение. Напротив, Съдът е

[28] Вж. член 8а, параграф 1, буква б) от Директивата за ОВОС. Вж. като тълкувателен елемент в това отношение и член 11 ДФЕС, който предвижда, че изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени по-специално в изпълнението на действията на Съюза.

[29] Вж. в това отношение съображение 7 от Директивата за ОВОС.

[30] Вж. по-специално точка 3 от това приложение, която е озаглавена „Тип и характеристики на потенциалното въздействие върху околната среда“.

[31] Вж. точка 35 от настоящото заключение.

[32] Вж. съдебно решение от 3 март 2011 г., Комисия/Ирландия (C-50/09, EU:C:2011:109, т. 72—74).

постановил, че държавите членки имат право да разпределят различните компетентности във връзка с екологичната оценка на даден проект между няколко органа, по-специално като на всеки един от тях се възложат правомощия за вземане на решение в това отношение [33]. От това следва, че в контекста на оценката на въздействието върху околната среда на проект, попадащ в обхвата на Директивата за ОВОС, включително в рамките на процедурата за проверка на необходимостта от извършване на такава оценка, могат да се приемат отделни решения, което неизбежно означава, че те могат да бъдат оспорени на различни етапи съгласно националното право в съответствие с процедурните правила, установени по отношение на всяко от тези оспорвания.

43. Съдът обаче е посочил също, че упражняването на свободата на преценка от държавите членки трябва да отговаря на поставените от Директивата за ОВОС изисквания и да гарантира пълното съобразяване с определените в нея цели [34]. По-специално, тъй като Съдът изрично е тълкувал член 16 от Директивата за местообитанията в смисъл, че дерогация, предоставена съгласно тази разпоредба, представлява предварително решение за целите на процедурите, установени в Директивата за ОВОС, което не може да предрешава последващото решение на компетентния орган за издаване на разрешение за осъществяване, според мен това тълкуване не може да остане ограничено до съображения от материалноправен характер, както по същество пита запитващата юрисдикция. Както ще обясня по-долу, решението на Съда Namur-Est Environnement неизбежно води до последици на процесуално равнище, включително по отношение на правилата, свързани с преклузивните срокове за обжалване на решение за дерогация, по-специално от заинтересованата общественост.

44. В самото начало отбелязвам, че генерален адвокат Kokott очертава накратко тези последици в заключението си по дело Namur-Est Environnement, което аз също споделям [35]. Според нея обстоятелството, че решението за дерогация има неокончателен характер, означава, че при отделно оспорване на това решение жалбата би била подадена, без да са взети предвид констатациите в оценката на въздействието върху околната среда, извършена за целите на издаването на разрешение за осъществяване [36]. Следователно оценката на въздействието върху околната среда трябва да може да се обжалва в пълен обем на основание член 11 от Директивата за ОВОС, след като компетентният орган е приел окончателното си решение относно оценката на въздействието върху околната среда на съответния проект [37].

45. Както вече беше посочено в точка 36 от настоящото заключение, изложеното по-горе становище се отнася задължително и за случаите, в които съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС държавата членка трябва да определи дали даден проект за развитие трябва да бъде подложен на оценка на въздействието върху околната среда, тъй като това решение трябва да се счита за попадащо в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване. Освен това според мен всеки друг подход, различен от изложения от генерален адвокат Kokott в нейното заключение, би могъл да наруши принципа на ефективност, който се прилага по отношение на процесуалната автономия на държавите членки, призната в правото на Съюза. Както следва от установената практика на

[33] Решение Namur-Est Environnement, точка 56.

[34] Решение Namur-Est Environnement, точка 57 и цитираната съдебна практика.

[35] Заключение на генерален адвокат Kokott по дело Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] Пак там, точка 73.

[37] Пак там, точка 74.

Съда, този принцип изисква държавите членки да не установяват процесуални ограничения, които правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза [38].

46. Във връзка с това е важно да се отбележи, че макар да няма правно изискване съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията за участие на заинтересованата общественост в приемането на решение за дерогация по отношение на проекти, попадащи в приложното поле на Директивата за ОВОС, Съдът изрично е посочил, че участието на обществеността във връзка с тези дерогации трябва да бъде ефективно гарантирано преди приемането на решението за разрешение за осъществяване [39]. Това се отнася за решение, което трябва да бъде прието съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС, при което заинтересованата общественост трябва да бъде включена, за да се гарантира, както в случая с пълна оценка на въздействието, че общественото мнение относно въздействията върху околната среда е взето под внимание [40].

47. Следователно, ако решението за дерогация не може да бъде оспорено, след като заинтересованата общественост е била включена в процедурата по вземане на решение, водеща до издаване на разрешение за осъществяване, тези общественост би била лишена както от правото си на участие, признато от практиката на Съда във връзка с Директивата за ОВОС, така и от правото си на достъп до съдебен контрол. По същество това би означавало, че целта за осигуряване на широк достъп до правосъдие, както е посочена в член 11 от Директивата за ОВОС и член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция [41], няма да бъде постигната.

48. Освен това, доколкото дерогацията, приета съгласно член 16 от Директивата за местообитанията, представлява предварително решение, което подлежи на последваща оценка от компетентния орган, издаващ разрешението за осъществяване, от гледна точка на заинтересованата общественост тази дерогация не може да достигне пълния си обхват, докато този орган не приеме окончателното си решение. Всъщност едва тогава решението за предоставяне на дерогация има практическо действие, както Ирландия, изглежда, признава в своето становище, тъй като дотогава не може да се извършва никаква строителна дейност.

49. Следователно изискването заинтересованата общественост да оспори решение за дерогация, което попада в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване, преди компетентният орган да е взел решение относно необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС, рискува да наруши принципа на ефективност. В крайна сметка в такава ситуация заинтересованата общественост би била длъжна да подаде жалба пред национален съд преждевременно, без да е в състояние да представи изчерпателно обстоятелствата по случая. Същевременно съществува и риск този съд да направи непълна

[38] Вж. по-специално решение от 8 май 2025 г., M.K. (C-324/23, EU:C:2025:324, т. 51).

[39] Решение Namur-Est Environnement, точка 79 и точка 2 от диспозитива. По-специално, Съдът приема, че участието на обществеността е ефективно в това отношение, когато, първо, то се осъществи преди приемането на решението, което компетентният орган трябва да вземе, за да разреши осъществяването на проекта, второ, 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 може изцяло да вземе предвид това участие.

[40] Вж. в този смисъл и по аналогия решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 46—49), в което Съдът е счел, че участието на обществеността трябва да бъде гарантирано като част от процедурата за вземане на решение относно въздействията върху околната среда.

[41] Вж. по аналогия решение от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 37).

съдебна преценка. Всичко това би засегнало общата цел да се гарантира ефективен преглед на всички релевантни аспекти, които имат въздействие върху опазването на строго защитените видове, и следователно една от основните цели на Директивата за ОВОС.

50. От това следва, че когато решение за дерогация по член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията попада в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване, предвидена в Директивата за ОВОС, какъвто е случаят в главното производство, срокът, в който заинтересованата общественост може да оспори законосъобразността на тази дерогация, не може да изтича, преди да бъде прието окончателно решение за издаване на разрешение за осъществяване. В противен случай не само биха били нарушени правата на участие на заинтересованата общественост, но би била засегната и ефективността на съдебния контрол върху решението за дерогация.

51. Изложеното по-горе становище не засяга, първо, изискването адресатът на решението за дерогация, като например възложителят, да оспори валидността на това решение на по-ранен етап. Например отбелязвам, че решение от 6 юли 2023 г., Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545), се отнася до национално законодателство, което по същество криминализира същите дейности като изброените в член 12 от Директивата за местообитанията, освен в случаите, когато е издадено решение за предоставяне на дерогация. В такъв случай процедурна норма като разглежданата в главното производство, която изчислява срока за оспорване на валидността на това решение от датата, на която е било прието или на която е могло да се узнае за него, не следва да се поставя под съмнение съгласно принципа на ефективност. Въпреки това поради вече изложените в точки 46—50 по-горе причини, които се отнасят до правата на участие на обществеността и правото на достъп до съдебна защита на заинтересованата общественост, националните правила за изчисляване на сроковете трябва да гарантират, че тази общественост има възможност да се обърне към съда след приемането на разрешението за осъществяване.

52. Второ, според мен заключението, до което се стига в настоящия анализ, не може да бъде поставено под въпрос с позоваване на принципа на правната сигурност. В крайна сметка, като се гарантира, че оспорването от заинтересованата общественост на решение за дерогация може да се осъществи само i) след като компетентният орган е определил в общ план дали даден проект следва да бъде подложен на оценка на въздействието върху околната среда, и ii) след като е било гарантирано ефективното участие на заинтересованата общественост, може да се осигури по-голяма правна сигурност на процедурата в нейната цялост.

53. Трето, за целите на настоящия анализ обстоятелството, посочено от запитващата юрисдикция в акта за преюдициално запитване, че жалбоподателите в главното производство не са оспорили решението за издаване на разрешение за строеж въз основа на нередностите на решението за дерогация, ми се струва без значение. Доколкото решението за дерогация попада в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване, както се поддържа в настоящото заключение, недействителността на това решение неизбежно трябва да има отражение върху изпълнението на проекта за развитие, което не може да бъде осъществено без това решение.

54. Въз основа на изложените съображения считам, че член 11, параграф 2 от Директивата за ОВОС трябва да се тълкува в смисъл, че когато решение за дерогация, прието съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, попада в обхвата на процедурата

по издаване на разрешение за осъществяване, предвидена в Директивата за ОВОС, срокът за оспорване на законосъобразността на тази дерогация от заинтересованата общественост не може да изтича преди датата на решението за издаване на разрешение за осъществяване.

55. Доколкото третият въпрос се основава на предпоставката, че срокът за оспорване на законосъобразността на разрешението за дерогация може да изтича преди тази дата, не е необходимо да се отговаря на този въпрос, който, както бе посочено в точка 30 по-горе, се отнася до тълкуването на член 11, параграф 5 от Директивата за ОВОС.

Б. Четвъртият и петият въпрос

56. От анализа на първия и втория преюдициален въпрос следва, че когато се прилагат констатациите на Съда в решение Namur-Est Environnement, срокът за оспорване на законосъобразността на решението за дерогация от заинтересованата общественост не може да изтече преди датата на издаване на разрешението за осъществяване. Тъй като това е предпоставката, на която се основават четвъртият и петият въпрос, ако Съдът сподели моя анализ, той ще трябва да отговори и на тези въпроси.

57. Припомням, че с четвъртия и петия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да изясни условията, които трябва да бъдат изпълнени от материалноправна гледна точка, за да бъде издадено решение за предоставяне на дерогация съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията. По-конкретно, запитващата юрисдикция пита, първо, дали тази разпоредба изисква ефективно разглеждане на алтернативни решения на исканата дерогация, например по отношение на местоположението на засегнатите видове или просто алтернативната възможност изобщо да не се предостави дерогация. Второ, запитващата юрисдикция пита дали член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията препятства компетентния орган да приеме решение за дерогация с цел изпълнение на проект за развитие на основание, че този проект е с цел защита на представителите на дивата флора и фауна и за запазване на естествените местообитания, както е направил компетентният орган в случая в главното производство.

58. Както следва от точки 5 и 6 от настоящото заключение, член 12 от Директивата за местообитанията въвежда строга система за опазване на животинските видове, изброени в приложение IV, буква а) към нея. Целта на тази разпоредба е да се гарантират оцеляването и защитата на уязвимите животински видове чрез забрана на дейности, които биха могли да им навредят или да навредят на техните местообитания. По-специално, тя забранява всяко повреждане или унищожаване на места за размножаване или почивка на тези животни.

59. Член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията от своя страна очертава условията, при които държавите членки могат да правят изключения от строгите мерки за защита на определени животински видове и по този начин да се отклоняват от член 12 от тази директива. Тези дерогации са разрешени при конкретни обстоятелства, изброени по прецизен и изчерпателен начин, като например защита на представителите на дивата флора и фауна[42] или поради други наложителни причини от приоритетен обществен интерес, включително и такива от социален или стопански характер[43].

[42] Вж. член 16, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията.

[43] Вж. член 16, параграф 1, буква в) от Директивата за местообитанията.

60. Съгласно практиката на Съда, макар член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията да разрешава на държавите членки да предоставят дерогации от разпоредбата на член 12 от нея, дерогацията, приета на това основание, тъй като позволява на държавите членки да избегнат задълженията, произтичащи от строгата система за опазване на видовете в природата, зависи от условието да няма друго задоволително решение и дерогацията да няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище [44].

61. Съдът е посочил и че тежестта на доказване на изпълнението на изискванията във връзка с всяка дерогация се носи от органа, който приема решението за дерогация [45]. Освен това, тъй като член 16 от Директивата за местообитанията представлява изключение от предвидената с тази директива система за опазване, той трябва да се тълкува ограничително [46]. Тази разпоредба също така може да съставлява единствено конкретно и еднократно прилагане в отговор на точно определени изисквания и специфични положения [47].

62. На първо място, от предишните изявления на Съда може лесно да се заключи, че когато компетентният орган възнамерява да предостави дерогация съгласно член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, той трябва да провери като предварителна стъпка дали преследваната от тази дерогация цел може да бъде постигната чрез друго задоволително решение. Съдът е заявил недвусмислено в това отношение, че дерогация може да се предостави само когато преследваната от дерогацията цел не може да бъде постигната по задоволителен начин чрез друго решение [48]. Задължението да се разгледат други решения в контекста на молба за предоставяне на дерогация, е от най-голямо значение, тъй като съгласно текста на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията липсата на такива други решения и обстоятелството, че предложеният проект няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище, са предпоставки за предоставяне на тази дерогация [49], което означава, че молбата трябва да бъде отхвърлена, когато тези условия не са изпълнени [50].

63. Освен това е важно да се посочи, че съгласно практиката на Съда проверката от компетентния орган трябва да бъде придружена от изпълнението на друго релевантно формално задължение. Всъщност, когато взема решение по молба за предоставяне на дерогация, компетентният орган трябва да предостави точни и достатъчни мотиви, съобразени с основанията, условията и изискванията, предвидени в член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията [51], и по-специално липсата на друго задоволително решение, което да позволи постигането на целите, на които се основава въпросната дерогация [52]. Важно е да се припомни, че това задължение е от решаващо значение по-специално за целите на упражняването от заинтересованата общественост на правото

44 Решение от 11 юли 2024 г., WWF Österreich и др. (C-601/22, EU:C:2024:595, т. 49 и цитираната съдебна практика).

45 Пак там, точка 50 и цитираната съдебна практика.

46 Пакт там, точка 50 и цитираната съдебна практика.

47 Пак там, точка 51 и цитираната съдебна практика.

48 Вж. решение от 10 октомври 2019 г., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, т. 47).

49 Вж. във връзка с това решение от 10 май 2007 г., Комисия/Австрия (C-508/04, EU:C:2007:274, т. 115).

50 Вж. във връзка с това решение от 14 юни 2007 г., Комисия/Финландия (C-342/05, EU:C:2007:341, т. 31).

51 Пак там, точка 25 и цитираната съдебна практика.

52 Пак там, точка 30.

на достъп до правосъдие, както е описано в първата част на настоящото заключение. В крайна сметка спазването на задължението за мотивиране трябва да позволи на тази общественост, в контекста на прилагането на мерки за защита на видовете, да разбере основанията, на които компетентният орган е приел своето решение след приключване на процедурата по предоставяне на дерогация, и по този начин да реши при най-добри възможни условия и при пълно познаване на обстоятелствата дали да заведе дело пред съд. Същевременно изложението на мотивите трябва да позволи на този съд да упражни правомощието си за съдебен контрол и да прецени по-специално дали решението е опорочено от грешка [53].

64. В настоящия случай от информацията, предоставена в акта за преюдициално запитване, следва, че не е било разгледано друго решение с по-малко въздействие върху строго защитените видове или просто възможността изобщо да не се даде разрешение за проекта. Запитващата юрисдикция изрично отбелязва, че в решението за дерогация, което е предмет на главното производство, е посочено само, че „няма задоволително решение“. Въпреки че окончателната преценка по този въпрос принадлежи на тази юрисдикция, от тази информация може да се заключи, че компетентният орган явно не е изпълнил задълженията, произтичащи от член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, а именно задължението да разгледа наличието на други задоволителни решения и задължението да предостави точни и достатъчни мотиви в това отношение, както изрично се изисква от практиката на Съда [54].

65. На второ място, по отношение на въпроса дали компетентен орган може да заключи в решение за дерогация, че предоставянето на разрешение на възложител да се отклони от разпоредбите на член 12 от Директивата за местообитанията е с цел защита на представителите на дивата флора и фауна и за запазване на естествените местообитания, отбелязвам, че това изявление се отнася по-специално до основанията за дерогация, предвидени в член 16, параграф 1, буква а) от посочената директива.

66. Досега в практиката си Съдът никога не е имал възможност да тълкува значението на тази разпоредба. Въпреки това от текста на член 16, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията следва, че за да бъде предоставена дерогация на това основание, е необходимо да се докаже, че въпросната дерогация като цяло насърчава защитата на дивата фауна и флора и запазването на естествените местообитания. По същество член 16, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията предвижда механизъм за балансиране на необходимостта от защита на определени видове и местообитания с потенциалната необходимост от управление на други видове или местообитания, които могат да бъдат застрашени. Той позволява гъвкав подход към опазването, като признава, че в определени случаи са необходими интервенции, за да се гарантира дългосрочното здраве на екосистемите. Както вече беше посочено, тъй като член 16, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията представлява изключение от системата за защита, предвидена в тази директива, той трябва да се тълкува ограничително и в съответствие с практиката на Съда — в светлината на принципа на предпазните мерки [55].

[53] Вж. във връзка с това решение от 15 юни 2023 г., Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, т. 33). Освен това изложението на мотивите е от значение и за органа, отговорен за извършването на екологичната оценка на даден проект и за приемането на решението за разрешение за осъществяване съгласно Директивата за ОВОС, както е обяснено в първата част на настоящото заключение.

[54] Точно такъв е подходът, описан от правителството на Ирландия в „Guidance on the strict protection of certain animal and plant species under the Habitats Directive in Ireland“, стр. 11 и 12, достъпно на адрес: https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf.

[55] Вж. по аналогия решение от 10 октомври 2019 г., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, т. 66 и 69).

67. С оглед на това и както твърди Комисията, е трудно да се приеме, че проект за развитие като разглеждания в главното производство, предназначен за строителство на жилищни сгради, което ще доведе до унищожаване на местата за почивка на колония от защитен вид, може да попада в обхвата на основанието за дерогация, предвидено в член 16, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията. Това е още по-вярно, ако се вземе предвид фактът, че в нарушение на задълженията, които се прилагат към компетентните органи, както вече бе обяснено в точка 63 от настоящото заключение, не са посочени мотиви, които да обяснят как въпросният проект би допринесъл за защитата на представителите на дивата фауна и флора и за запазването на естествените местообитания. От това следва, както изтъква запитващата юрисдикция, че всички тези елементи, взети заедно, сочат за наличие на явна грешка от страна на компетентния орган при посочването на подходящото основание за дерогацията, предоставена на разглеждания в главното производство проект.

68. Въз основа на изложеното по-горе стигам до заключението, че член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че за да предостави дерогация по тази разпоредба, компетентният орган трябва ефективно да разгледа други решения и да посочи конкретните мотиви, на които се основава приложената дерогация. Освен това компетентният орган не може да се позовава на основанието за дерогация, предвидено в член 16, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията, за да разреши проект за развитие, по-специално когато не са посочени мотиви, които да обяснят по какъв начин този проект допринася за защитата на представителите на дивата флора и фауна и за запазването на естествените местообитания.

V. Заключение

69. Въз основа на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от High Court (Висш съд, Ирландия), както следва:

„1) Член 11, параграф 2 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

трябва да се тълкува в смисъл, че когато решение за дерогация, прието съгласно 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, попада в обхвата на процедурата по издаване на разрешение за осъществяване, предвидена в Директива 2011/92, срокът за оспорване на законосъобразността на тази дерогация от заинтересованата общественост не може да изтича преди датата на решението за издаване на разрешение за осъществяване.

2) Член 16, параграф 1 от Директива 92/43

трябва да се тълкува в смисъл, че за да предостави дерогация по тази разпоредба, компетентният орган трябва ефективно да разгледа други решения и да посочи конкретните мотиви, на които се основава приложената дерогация. Освен това компетентният орган не може да се позовава на основанието за дерогация, предвидено в член 16, параграф 1, буква а) от Директива 92/43, за да разреши проект за развитие,

по-специално когато не са посочени мотиви, които да обяснят по какъв начин този проект допринася за защитата на представителите на дивата флора и фауна и за запазването на естествените местообитания“.