Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

16 февруари 2012 година*

„Оценка на въздействието на проекти върху околната среда — Понятие за законодателен акт — Стойност и обхват на уточненията, направени с Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция — Разрешаване на проект без да е направена подходяща оценка на въздействието му върху околната среда — Достъп до правосъдие по въпроси на околната среда — Обхват на правото на обжалване — Директива за местообитанията — План или проект, който има отрицателно влияние върху съответната територия — Императивно съображение от значим обществен интерес“

По дело C-182/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour constitutionnelle (Белгия) с акт от 30 март 2010 г., постъпил в Съда на 9 април 2010 г., в рамките на производство по дело

Marie-Noëlle Solvay и др.

срещу

Région wallonne,

в присъствието на:

Infrabel SA,

Codic Belgique SA,

Federal Express European Services Inc. (FEDEX),

Société wallonne des aéroports (Sowear),

Société régionale wallonne du transport (SRWT),

Société Intercommunale du Brabant wallon (IBW),

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot (докладчик), председател на състав, г-н K Schiemann, г-н L. Bay Larsen, г-жа C. Toader и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,

* Език на производството: френски.

секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 24 ноември 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-жа Solvay и др., от T. Vandenput и M.-L. Giovannelli, avocats,

— за Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACh), от A. Lebrun, avocat,

— за Association Inter-Environnement Wallonie и др., от J. Sambon, avocat,

— за Association Charleroi South Air Pur и др., от D. Brusselmans, avocat,

— за г-н Boxus и др., от L. Misson и A. Kettels, avocats,

— за г-жа Laloux и др., от L. Dehin, avocat,

— за Région wallonne, от F. Haumont, avocat,

— за Европейската комисия, от г-жа O. Beynet, г-н J.-B. Laignelot и г-жа D. Recchia, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 2, 3, 6 и 9 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси, сключена на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция"), на членове 1, 9 и 10a от Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година (ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8, попр. ОВ L 298, 16 ноември 2007 г., стр. 23, наричана по-нататък „Директива 85/337"), както и на член 6, параграфи 3 и 4 от 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, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията".

2 Запитването е отправено в рамките на спорове на живеещите в близост до летища Liège-Bierset и Charleroi-Bruxelles Sud, както и до железопътната линия Bruxelles-Charleroi с Région wallonne [Валонския регион] по повод разрешенията за осъществяване на строителни работи във връзка с тези съоръжения.

Правна уредба

Международното право

3 По силата на член 2, параграф 2 от Орхуската конвенция определението на словосъчетанието „държавни органи“ „не включва органите или институциите, действащи в […] законодателно качество“.

4 Член 3, параграф 9 от Орхуската конвенция гласи:

„В рамките на съответните разпоредби на тази конвенция обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност.“

5 Член 6, параграф 9 от Орхуската конвенция уточнява:

„Всяка страна осигурява, след като решението бъде взето от държавния орган, своевременното информиране на обществеността за това решение в съответствие с предвидените процедури. Всяка страна предоставя за обществен достъп текста на решението заедно с причините и съображенията, на които то се основава.“

6 Член 9, параграфи 2—4 от Орхуската конвенция гласи:

„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.

Какво представлява достатъчен интерес и нарушение на дадено право се определя в съответствие с изискванията на националното право[…] и съобразно целта за предоставяне на заинтересованата общественост на широк достъп до правосъдие в рамките на тази конвенция. За тази цел заинтересоваността на всяка неправителствена организация, отговаряща на условията, посочени в член 2, параграф 5, се счита за достатъчна за целите на точка a) по-горе. За тези организации също се счита, че имат права, които могат да бъдат нарушени, за целите на точка b) по-горе.

Разпоредбите на този параграф не изключват възможността за предварителна процедура на обжалване пред административен орган и не засягат изискването за изчерпване на процедурите за обжалване по административен ред преди отнасянето към съда, когато съществува такова изискване в националното право.

3. В допълнение и без ущърб на процедурите за [обжалване], споменати в параграфи 1 и 2 по-горе, всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.

4. В допълнение и без ущърб на предвиденото в параграф 1 по-горе, процедурите, споменати в параграфи 1, 2 и 3, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. Решенията по този член се дават или протоколират в писмена форма. Решенията на съда, а когато е възможно и на другите органи, са обществено достъпни.“

Правото на Съюза

Директива 85/337

7 Съгласно член 1, параграф 2 от Директива 85/337 понятието „проект“ е дефинирано като „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ или „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на природни ресурси“. Понятието „разрешение за осъществяване“ е дефинирано като „решението на компетентния орган или власти, което дава право на възложителя да развива проекта“. Освен това понятията „общественост“ и „заинтересована общественост“ са дефинирани, както следва:

„общественост“ означава:

едно или повече физически или юридически лица и, в съответствие с националното законодателство или практика, техните сдружения, организации или групи;

„заинтересованата общественост“ означава:

обществеността, която е засегната или може да бъде засегната, или се интересува от процедурите за вземане на решения в областта на околна 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.“

8 Член 1, параграф 5 от Директива 85/337 гласи:

„Настоящата директива не се прилага за проекти, [подробностите по които са] приети чрез отделен акт на националното законодателство, тъй като целите на настоящата директива, включително и предоставянето на информация, се постигат по законодателен път.“

9 Член 2, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„Държавите членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди [да бъдат одобрени] проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за [получаване на разрешение за осъществяване и за оценка относно тяхното въздействие] […]“

10 Член 5, параграф 4 от същата директива гласи:

„Държавите членки гарантират, ако това е необходимо, че който и да е орган, който притежава съответната информация […], предоставя тази информация на [възложителя].“

11 Член 9, параграф 1 от Директива 85/337 уточнява:

„Когато е взето решение за предоставяне или отказ на [разрешение за осъществяване], компетентният орган или органи следва да информират обществеността за това в съответствие със съответните процедури и следва да осигур[ят] достъп на обществеността до следната информация:

— съдържанието на решението и на всички свързани с него условия,

— след като са прегледани опасенията и мненията, изразени от заинтересованата общественост, главните причини и съображения, върху които се основава решението, включително информация за процеса на участие на обществеността,

— описание, където е необходимо, на основните мерки, за да се избегнат, намалят и — ако е възможно — премахнат главните отрицателни ефекти“.

12 Член 10а от тази директива гласи:

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

а) които имат [достатъчен] интерес, или;

б) [чието право е нарушено, ако] административно-процесуалното право на държавата членка изисква това като предварително условие,

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

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

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 буква а) от настоящия член. [За] такива организации също се счита, че имат права, които могат да бъдат [нарушени] за целите на буква б) от настоящия член.

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

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

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

Директивата за местообитанията

13 Съгласно член 6, параграфи 3 и 4 от Директивата за местообитанията:

„3. Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние [върху нея], се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от [оценката] за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територия[…] и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

4. Ако даден план или проект трябва да бъде осъществен въпреки негативната оценка на въздействието върху територията поради [императивни съображения от значим] обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, и поради липсата на алтернативно решение, държавата членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000“. Държавата членка информира Комисията за приетите от нея компенсаторни мерки.

Ако в съответната [територия] има приоритетен […] тип [естествено] местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени, са свързаните със здравето на човека или обществената безопасност, с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение или [, след становище на Комисията, с] други [императивни съображения от значим] обществен интерес.“

Националното право

14 Членове 1—4 от Декрета на Валонския парламент от 17 юли 2008 г. за някои разрешения, при които съществуват императивни съображения от обществен интерес (Moniteur belge, 25 юли 2008 г., стр. 38900), гласят:

„Член 1. Установени са императивни съображения от обществен интерес за предоставянето на разрешения за проектиране, екологични разрешения и обединени екологични разрешения за проектиране, както следва:

1° действията и строителните работи, свързани с инфраструктурата и сградите за пътниците на регионални летища Liège-Bierset и Charleroi-Bruxelles Sud, както следва:

a) по отношение на летище Liège-Bierset:

— разширяването на северната товарна зона за паркинг за въздухоплавателни средства и за бъдещите складове за товари,

— обиколните пътища и южните пътеки за рулиране,

— изграждането на четвъртия резервоар за гориво,

— товарната гара за високоскоростни влакове,

— разширяването на паркинга за пътни превозни средства на юг от автомагистралата,

— бъдещата административна сграда;

b) по отношение на летище Charleroi-Bruxelles Sud:

— удължаването на пистата, включително изграждане на подстъпи и удължаване на северните пътеки за рулиране между тях,

— летищната контролна кула и радар,

— разширяването на площадките за паркинг за въздухоплавателни средства,

— изграждането на зони за противообледенителна обработка,

— пътната връзка R3-летище,

— периферната пътна мрежа и южните пътеки за рулиране;

— разширяването на терминала на летището,

— разширяване на паркингите за пътни превозни средства,

— гарата и железопътната инфраструктура;

2° в приложение на споразумението от 11 октомври 2001 г. за сътрудничество между Etat fédéral, Région flamande, Région wallonne и Région Bruxelles-Capitale [Федералната държава, Фламандския и Валонския регион и Регион Брюксел-столица] относно многогодишния инвестиционен план 2001—2012 г. на S.N.C.B. [белгийската национална компания за железопътен транспорт] — действията и строителните работи на територията на Région wallonne, свързани с мрежата на RER [регионалната експресна мрежа];

3° в рамките на изпълнението на схемата за развитие на региона (част трета, точка 1.4.), приета от валонското правителство на 27 май 1999 г. — действията и строителните работи, свързани със структурата на обществения транспорт за Charleroi, Liège, Namur и Mons;

4° липсващите сухопътни и плавателни връзки на територията на Région wallonne към трансевропейска транспортна мрежа, посочена в Решение № 884/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за изменение на Решение № 1692/96/ЕО относно насоките на Общността за развитието на трансевропейската транспортна мрежа.

Член 2. Когато изброените в член 1 действия и строителни работи са сред посочените в член 84 от Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie [Валонски кодекс за териториалното и селищно устройство, културно-историческото наследство и енергетиката], разрешението се издава от правителството или от оправомощено от него лице по реда и условията, установени в член 127 от същия кодекс, включително в § 3 от посочения член.

Когато изброените в член 1 действия и строителни работи се отнасят до образуване по смисъла на Декрета от 11 март 1999 г. за екологичните разрешения, се прилага член 13, втора алинея от посочения декрет.

Чрез дерогация от първа и втора алинея молбите за разрешение, чието потвърждение за получаване или дата на подаване е отпреди влизането в сила на настоящия декрет, се разглеждат по реда на действащите към този момент разпоредби.

Член 3. Правителството представя на Валонския парламент разрешението за проектиране, екологичното разрешение или обединеното екологично разрешение за проектиране, свързано с посочените в член 1 действия и строителни работи, в срок от четиридесет и пет дни след издаването му. Разрешенията, посочени в член 2, трета алинея, се представят на парламента в срок от четиридесет и пет дни след получаването им от правителството.

Валонският парламент ратифицира представеното разрешение в срок от шестдесет дни след постъпването на преписката за разрешението в Бюрото на Валонския парламент. Когато в посочения срок не е приет декрет за ратифициране се счита, че разрешението не е предоставено.

Посочените в първа и втора алинея срокове не текат през периода между 16 юли и 15 август.

Ратифицираното от Валонския парламент разрешение влиза в сила от датата на публикуването на декрета в Moniteur belge, като правителството го изпраща по реда, установен в разпоредбите на същия кодекс или на Декрета от 11 март 1999 г.

Член 4. Когато искането за разрешение се отнася до незначително изменение на ратифицирано от Валонския парламент разрешение, то се разглежда по общия ред, установен в същия кодекс или в посочения декрет.“

15 Членове 5—9 от декрета на Валонския парламент от 17 юли 2008 г. предвиждат:

„Член 5. С настоящото се ратифицира следното разрешение, за което са установени императивни съображения от обществен интерес:

— по отношение на действията и строителните работи, свързани с инфраструктурата и сградите за пътниците на регионалните летища —министерска заповед от 25 август 2005 г. относно екологично разрешение, издадено на SA SAB за летището Liège-Bierset.

Член 6. С настоящото се ратифицира следното разрешение, за което са установени императивни съображения от обществен интерес:

— по отношение на действията и строителните работи, свързани с инфраструктурата и сградите за пътниците на регионални летища —министерска заповед от 13 септември 2006 г. относно разрешение за проектиране, издадено на Société régionale wallonne des Transports за удължаване на пистата на летище Liège-Bierset.

Член 7. С настоящото се ратифицира следното разрешение, за което са установени императивни съображения от обществен интерес:

— по отношение на действията и строителните работи, свързани с инфраструктурата и сградите за пътниците на регионални летища, разрешение за проектиране от 16 септември 2003 г., издадено от оправомощеното длъжностно лице в генерална дирекция „Устройство на територията, жилищно настаняване и културно-историческо наследство“ в Charleroi на SA SOWAER за изпълнението на строителни работи по коригиране на течението на Tintia и изменяне на релефа на терена в североизточната част на зоната на летището.

Член 8. С настоящото се ратифицира следното разрешение, за което са установени императивни съображения от обществен интерес:

— по отношение на действията и строителните работи, свързани с инфраструктурата и сградите за пътниците на регионални летища —министерска заповед от 25 юли 2005 г. относно обединено разрешение, издадено на SA SOWAER за летище Charleroi-Bruxelles Sud (терминал: 3 000 000 пътника/година), паркинг за пътни превозни средства (1 600 наземни паркоместа и 1 000 паркоместа, разположени на етажи) пътна мрежа за достъп до посочените паркинги, настилки за писти, свързан с терминала паркинг за въздухоплавателни средства, водопречиствателна станция, технически сгради, резервоари за гориво (складиране на 2 420 m3 керосин и на 30 m3 гориво за пътни превозни средства) и разкриване на нови общински пътища.

Член 9. С настоящото се ратифицира следното разрешение, за което са установени императивни съображения от обществен интерес:

— по отношение на действията и строителните работи, свързани с инфраструктурата и сградите на терминалите на регионални летища, министерска заповед от 27 юли 2005 г. относно екологично разрешение, издадено на SA SOWAER за експлоатация на летище Charleroi-Bruxelles Sud.“

16 Членове 14—17 от декрета гласят:

„Член 14. С настоящото се ратифицира следното разрешение, за което са установени императивни съображения от обществен интерес:

— по отношение на RER, както и на свързаните с нея второстепенни обекти, подстъпи и свръзки, министерска заповед от 9 февруари 2006 г. относно обединено разрешение, издадено на S.N.C.B. за строителство и експлоатация на трети и четвърти коловоз от железопътна линия Infrabel 124 Bruxelles-Charleroi в общини Waterloo, Braine-l’Alleud и Nivelles.

Член 15. С настоящото се ратифицира следното разрешение, за което са установени императивни съображения от обществен интерес:

— министерска заповед от 19 юни 2008 г. относно обединено разрешение, издадено на междуобщинското дружество IBW за строеж и експлоатация на пречиствателна станция в Hain за 92 000 EUR (еквивалентни жители) в община Braine-le-Château.

Член 16. С настоящото се ратифицира следното разрешение, за което са установени императивни съображения от обществен интерес:

— министерска заповед от 7 юли 2008 г. относно екологично разрешение, издадено на SA Codic Belgique за експлоатиране на административен и учебен център, включващ различни технически инсталации в имот, намиращ се на chaussée Bruxelles 135.

Член 17. С настоящото се ратифицира следното разрешение, за което са установени императивни съображения от обществен интерес:

— министерска заповед от 4 юни 2008 г. относно разрешение за проектиране, издадено на SA Codic Belgique за строеж на административен и учебен център, включващ различни технически инсталации в имот, намиращ се на chaussée de Bruxelles 135.“

17 От предоставените на Съда материали по делото се установява, че по същество Conseil d'État е компетентен да се произнася по жалби за отмяна на административни и нормативни актове на административните органи, както и срещу административните актове на законодателните събрания или на техните органи.

18 За сметка на това Conseil d'État не може да разглежда жалбите срещу актове от законодателно естество.

19 Ратифицирането на разрешенията за строеж и на разрешенията за осъществяване на строителни работи с декрет на Валонския парламент им придава законодателна стойност. Поради това Conseil d'État губи компетентност да разглежда жалби за отмяната на тези ратифицирани актове, които вече могат да се оспорват единствено пред Cour constitutionnelle [Конституционния съд], пред който обаче могат да се повдигат само определени правни основания.

Споровете по главното производство и преюдициалните въпроси

20 Cour constitutionnelle е сезиран с няколко жалби за отмяна на декрета на Валонския парламент от 17 юли 2008 г., който „ратифицира" разрешенията за строеж във връзка с различни строителни работи, свързани с летищата Liège-Bierset, Charleroi-Bruxelles Sud и с железопътната линия Bruxelles-Charleroi, тоест потвърждава тези разрешения с оглед на „императивни съображения от обществен интерес".

21 Освен това, Cour constitutionnelle е сезиран от Conseil d'État с преюдициални въпроси относно законосъобразността на посочения декрет. Преди това Conseil d'État от своя страна разглежда съвместимостта на същия декрет с правото на Съюза и с Орхуската конвенция и отправя преюдициални запитвания по този въпрос до Съда, които са предмет на Решение от 18 октомври 2011 г. по дело Boxus и др. (C-128/09-C-131/09, C-134/09 и C-135/09, Сборник, стр. I-9711).

22 По силата на този законодателен акт посочените разрешения за строеж вече не могат да се оспорят пред Conseil d'État, а само пред Cour constitutionnelle, при това само на правни основания, изведени от несъвместимост с нормите, контролът на които е възложен на този съд.

23 Така по всяко едно от главните производства от запитващата юрисдикция се иска по-конкретно да се произнесе по въпроса дали обжалваният декрет може да изключи контрола от страна на Conseil d'État върху разглежданите разрешения, като ги подчини на контрола на Cour constitutionnelle, въпреки че производството пред последния не предвижда толкова широки възможности за обжалване, като тези, предоставени в производството пред Conseil d'État. С тези си действия законодателят нарушил белгийската Конституция във връзка с член 9, параграфи 2—4 от Орхуската конвенция, както и член 10a от Директива 85/337.

24 При тези условия Cour constitutionnelle решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 2, [параграф] 2 и член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция [...] да се тълкуват в съответствие с уточненията, направени в Ръководството за прилагане на тази конвенция?

2) а) Трябва ли член 2, [параграф] 2 от Орхуската конвенция от да се тълкува в смисъл, че изключва от приложното поле на посочената конвенция законодателни актове като разрешенията за градоустройствено проектиране или екологичните разрешения, предоставени в съответствие с процедурата, установена в членове 1—4 от Декрета на [Валонския парламент] от 17 юли 2008 година [...]?

б) Трябва ли член 2, [параграф] 2 от Орхуската конвенция да се тълкува в смисъл, че изключва от приложното поле на посочената конвенция законодателни актове като ратификациите на разрешения за градоустройствено проектиране или на екологични разрешения, които се съдържат в членове 5—9 и 14—17 от същия декрет?

в) Трябва ли член 1, параграф 5 от Директива 85/337 [...] да се тълкува в смисъл, че изключва от приложното поле на посочената директива законодателни актове като разрешенията за градоустройствено проектиране или екологичните разрешения, предоставени в съответствие с процедурата, установена в членове 1—4 от същия декрет?

г) Трябва ли член 1, параграф 5 от Директива 85/337 [...] да се тълкува в смисъл, че изключва от приложното поле на посочената директива законодателни актове като ратификациите на разрешения за градоустройствено проектиране или на екологични разрешения, които се съдържат в членове 5—9 и 14—17 от същия декрет?

3) а) Трябва ли член 3, параграф 9, член 9, параграфи 2, 3 и 4 от Орхуската конвенция и член 10a от Директива 85/337 [...] да се тълкуват в смисъл, че не допускат процедура като установената в членове 1—4 от същия декрет, по силата на която регионалният законодател издава разрешения за градоустройствено проектиране и екологични разрешения, които са изготвени от административен орган и могат да бъдат оспорвани само с правните средства за защита, посочени в [акта за преюдициално запитване], пред Cour constitutionnelle и пред общите съдилища?

б) Трябва ли член 3, параграф 9, член 9, параграфи 2, 3 и 4 от Орхуската конвенция и член 10a от Директива 85/337 [...] да се тълкуват в смисъл, че не допускат приемането на законодателни актове като ратификациите с обратно действие, съдържащи се в членове 5—9 и 14—17 от същия декрет, които могат да бъдат оспорвани само с правните средства за защита, посочени в [акта за преюдициално запитване], пред Cour constitutionnelle и пред общите съдилища?

4) а) Трябва ли член 6, параграф 9 от Орхуската конвенция и член 9, параграф 1 от Директива 85/337 [...] да се тълкуват в смисъл, че не допускат процедура като установената в членове 1—4 от същия декрет, по силата на която самият декрет, с който се издават разрешения за градоустройствено проектиране или екологични разрешения, не трябва да съдържа всички данни, даващи възможност да се провери дали тези разрешения са основани на подходяща предварителна проверка, извършена според изискванията на Орхуската конвенция и на Директива 85/337 [...]?

б) Трябва ли член 6, параграф 9 от Орхуската конвенция и член 9, параграф 1 от Директива 85/337 [...] да се тълкуват в смисъл, че не допускат приемането на законодателни актове като ратификациите, съдържащи в членове 5—9 и 14—17 от същия декрет, в които не се съдържат всички данни, даващи възможност да се провери дали тези разрешения са основани на подходяща предварителна проверка, извършена според изискванията на Орхуската конвенция и на Директива 85/337 [...]?

5) Трябва ли член 6, параграф 3 от Директивата [за местообитанията] да се тълкува в смисъл, че позволява на законодателен орган да разрешава проекти като посочените в членове 16 и 17 от същия декрет, въпреки че извършената във връзка с това проверка на

въздействието е приета за непълна от Conseil d'État, постановил решение по реда на особено спешно производство, и е оспорена със становище на органа на Région wallonne, който отговаря за екологосъобразното управление на природната среда?

6) При отрицателен отговор на предходния въпрос, трябва ли член 6, параграф 4 от Директивата [за местообитанията] да се тълкува в смисъл, че позволява да се приеме за императивно съображение от значим обществен интерес изграждането на инфраструктура, предназначена за настаняване на административния център на частно дружество и на голям брой работници?".

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

25 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 2, параграф 2 и член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция трябва да се тълкуват в съответствие с уточненията, направени в Ръководството за прилагане на тази конвенция.

26 От текста на това ръководство и по-специално от обяснителната му част, озаглавена „Как да използваме ръководството", произтича, че единствената цел на този документ, изготвен от международна експертна група, е да предостави анализ на Орхуската конвенция, за да може читателите „да придобият представа за конвенцията и за практическото ѝ значение".

27 Следователно макар Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция да може да се приеме за обяснителен документ, който при необходимост да се вземе предвид, заедно с други релевантни фактори, за целите на тълкуването на тази конвенция, съдържащите се в него анализи нямат нито задължителна сила, нито нормативния характер, присъщ на разпоредбите на Орхуската конвенция.

28 Ето защо на първия въпрос следва да се отговори, че макар Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция да може да се вземе предвид при тълкуването на член 2, параграф 2 и член 9, параграф 4 от тази конвенция, то няма нито задължителна сила, нито нормативния характер, присъщ на разпоредбите на Орхуската конвенция.

По втория въпрос

29 С втория си въпрос, подразделенията на който следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 2, параграф 2 от Орхуската конвенция и член 1, параграф 5 от Директива 85/337 трябва да се тълкуват в смисъл, че от съответното приложно поле на тази конвенция и тази директива се изключва акт като декрета на Валонския парламент от 17 юли 2008 г., който като им придава законодателна стойност, „ратифицира" разрешения за проектиране, екологични разрешения или разрешения за дейности, предоставени по-рано от административния орган, за които е заявено, че „са установени императивни съображения от обществен интерес".

30 От член 1, параграф 5 от Директива 85/337 следва, че когато целите на тази директива, включително предоставянето на информация, се постигат по законодателен път, посочената директива не се прилага за съответния проект (вж. Решение от 19 септември 2000 г. по дело Linster, C-287/98, Recueil, стр. I-6917, точка 51, както и Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 36).

31 Според тази разпоредба изключването на проект от приложното поле на Директива 85/337 зависи от две условия. Първото условие изисква подробностите по проекта да са приети с отделен законодателен акт. Според второто целите на директивата, включително предоставянето на информация, трябва да се постигат по законодателен път (вж. Решение от 16 септември 1999 г. по дело WWF и др., C-435/97, Recueil, стр. I-5613, точка 57 и Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 37).

32 Първото условие е свързано най-напред с приемането на проекта с отделен законодателен акт. Във връзка с това следва да се отбележи, че в член 1, параграф 2 от Директива 85/337 се съдържат определения за понятията „проект“ и „разрешение за осъществяване“. При това положение, за да попадне в приложното поле на член 1, параграф 5 от директивата, законодателният акт за приемане на проект трябва да бъде отделен и да има същите характеристики като разрешението за осъществяване. По-специално той трябва да предоставя на възложителя правото да осъществи проекта (вж. Решение по дело WWF и др., посочено по-горе, точка 58 и Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 38).

33 Освен това проектът трябва да е приет в подробности, т.е. по достатъчно точен и окончателен начин, така че законодателният акт за неговото приемане да включва — както разрешението за осъществяване, — след разглеждането им от законодателя, всички елементи на проекта, имащи отношение към оценката на въздействието върху околната среда (вж. Решение по дело WWF и др., посочено по-горе, точка 59 и Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 39). В този смисъл законодателният акт трябва да удостоверява, че целите на Директива 85/337 са били постигнати по отношение на съответния проект (вж. Решение по дело Linster, посочено по-горе, точка 56 и Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 39).

34 От това следва, че със законодателен акт не могат да се приемат подробностите по проект по смисъла на член 1, параграф 5 от Директива 85/337, когато той не съдържа елементите, необходими за оценка на въздействието на проекта върху околната среда, или изисква приемането на други актове, които да дадат право на възложителя да осъществи проекта (вж. Решение по дело WWF и др., посочено по-горе, точка 62, Решение по дело Linster, посочено по-горе, точка 57 и Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 40).

35 Във връзка с второто условие от член 2, параграф 1 от Директива 85/337 следва, че нейна основна цел е да гарантира, че преди да бъдат одобрени, проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, са предмет на изискването за оценка относно тяхното въздействие върху околната среда (вж. Решение по дело Linster, посочено по-горе, точка 52, както и Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 41).

36 Освен това шесто съображение от Директива 85/337 уточнява, че оценяването трябва да се извърши на основата на подходяща информация, предоставена от възложителя, която може да се допълва от засегнатите от въпросния проект власти и лица (вж. Решение по дело WWF и др., посочено по-горе, точка 61; Решение по дело Linster, посочено по-горе, точка 53 и Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 42).

37 Следователно към момента на приемане на проекта законодателят трябва да има на свое разположение достатъчно информация. От член 5, параграф 3 от Директива 85/337 и от приложение IV към нея следва, че информацията, която възложителят следва да предостави, включва най-малко описание на проекта, съдържащо информация относно обекта, плана и размерите, описание на мерките, които се предвижда да бъдат предприети с цел да се избегнат, намалят и при възможност да се коригират неблагоприятните резултати, както и данните, необходими за идентифициране и оценка на основните последствия от проекта върху околната среда (вж. Решение по дело Linster, посочено по-горе, точка 55 и Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 43).

38 С оглед на особеностите на процедурите за одобряване на планове в рамките на няколко етапа Директива 85/337 допуска един и същ проект да се одобрява с два националноправни акта, считани заедно за разрешение за осъществяване по смисъла на член 1, параграф 2 от нея (вж. в този смисъл Решение от 4 май 2006 г. по дело Комисия/Обединено кралство, C-508/03, Recueil, стр. I-3969, точка 102). Следователно при приемането на окончателния акт, с който се разрешава осъществяването на проект, законодателят може да се ползва от информацията, събрана в рамките на предходно административно производство (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 44).

39 Наличието на такова административно производство обаче не би могло да породи възможността да се счита, че подробностите по проекта са приети с отделен законодателен акт в съответствие с член 1, параграф 5 от Директива 85/337, ако този законодателен акт не отговаря на двете условия, припомнени в точка 31 от настоящото решение. Както Съдът постановява в точка 45 от Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, законодателен акт, с който само и единствено се „ратифицира“ заварен административен акт, като същият се ограничава да посочи наличието на императивни съображения от обществен интерес, без преди това да е открита законодателна процедура по същество, позволяваща да се изпълнят тези условия, не може да се счита за отделен законодателен акт по смисъла на посочената разпоредба и следователно не е достатъчен за изключването на проект от приложното поле на Директива 85/337.

40 По-специално законодателен акт, приет без членовете на законодателния орган да са разполагали с информацията, посочена в точка 37 от настоящото решение, не би могъл да попадне в приложното поле на член 1, параграф 5 от Директива 85/337 (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 46).

41 Националният съд трябва да определи дали тези условия са били спазени. За целта той трябва да вземе предвид както съдържанието на приетия законодателен акт, така и законодателната процедура, довела до приемането му, в нейната цялост, и по-специално подготвителните актове и парламентарните обсъждания (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 47).

42 Приетото в Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, решение по отношение на член 1, параграф 5 от Директива 85/337 може да се пренесе и за член 2, параграф 2 от Орхуската конвенция. Всъщност, от една страна, текстът на член 2, параграф 2, от тази конвенция по същество е сходен на текста на член 1, параграф 5 от посочената директива. От друга страна, никакво основание, изведено от предмета или обхвата на Орхуската конвенция, не може да възпрепятства Съда да пренесе тълкуването, което е дал за сходните разпоредби от Директива 85/337, към тълкуването на разглежданите разпоредби от тази конвенция.

43 Поради това на втория въпрос следва да се отговори, че член 2, параграф 2 от Орхуската конвенция и член 1, параграф 5 от Директива 85/337 трябва да се тълкуват в смисъл, че от съответното приложно поле на тези текстове се изключват единствено проектите, подробностите по които са приети чрез отделен законодателен акт, така че целите на посочените текстове да са били постигнати в рамките на законодателната процедура. Националният съд трябва да провери дали тези две условия са били изпълнени, отчитайки както съдържанието на приетия законодателен акт, така и законодателната процедура, довела до приемането му, в нейната цялост, и по-специално подготвителните актове и парламентарните обсъждания. В тази връзка законодателен акт, с който само и единствено се „ратифицира“ заварен административен акт, като същият законодателен акт се ограничава да посочи наличието на императивни съображения от обществен интерес, без преди това да е открита законодателна процедура по същество, позволяваща да се изпълнят тези условия, не може да се счита за отделен законодателен акт по смисъла на посочената разпоредба и следователно не е достатъчен за изключването на проект от съответното приложно поле на тази конвенция и тази директива.

По третия въпрос

44 С третия си въпрос, подразделенията на който следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 9, параграфи 2—4 от Орхуската конвенция и член 10а от Директива 85/337 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правото да се развива проект, който попада в приложното им поле, да се предоставя със законодателен акт, срещу който националното право не предоставя възможност за обжалване по съдебен ред или пред друг установен със закон независим и безпристрастен орган, което да позволява този акт да се оспори по същество и от процесуална гледна точка.

45 От член 2, параграф 2 от Орхуската конвенция във връзка с членове 6 и 9 от нея, както и с член 1, параграф 5 от Директива 85/337 следва, че нито тази конвенция, нито тази директива се прилагат за проектите, приети със законодателен акт, отговарящ на условията, посочени в точка 31 от настоящото решение (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 50).

46 За останалите проекти, т.е. или приетите с акт, който не е от законодателно естество, или със законодателен акт, който не отговаря на тези условия, от самия текст на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и от член 10а от Директива 85/337 следва, че държавите трябва да предвидят възможност за обжалване, която позволява да се оспорват пред съд или друг независим и безпристрастен орган, установен със закон, материалната или процесуална законосъобразност на решения, действия или бездействия, които попадат в приложното поле съответно на член 6 от Орхуската конвенция или на Директива 85/337 (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 51).

47 На основание на тяхната процесуална автономия и като спазват принципите на равностойност и ефективност, държавите членки разполагат със свобода на действие при прилагането на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и на член 10а от Директива 85/337. По-специално те следва да определят кой съд или независим и безпристрастен орган, установен със закон, е компетентен да разглежда жалбите, посочени в тези разпоредби, както и в съответствие с какви процесуални правила, стига посочените по-горе разпоредби да са били спазени (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 52).

48 Полезното действие на член 9 от Орхуската конвенция и на член 10а от Директива 85/337 обаче би отпаднало, ако единствено обстоятелството, че проектът е приет със законодателен акт, който не отговаря на условията по точка 31 от настоящото решение, водеше до пълно отпадане на възможността за обжалването му, позволяващо да се оспори неговата материална или процесуална законосъобразност по смисъла на тези текстове (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 53).

49 Изискванията, които произтичат от член 9 от Орхуската конвенция и от член 10а от Директива 85/337, предполагат в тази връзка, че когато проект, попадащ в приложното поле на член 6 от Орхуската конвенция или на Директива 85/337, се приеме със законодателен акт, въпросът дали този законодателен акт отговаря на условията, установени съгласно член 1, параграф 5 от тази директива и припомнени в точка 31 от настоящото решение, трябва да подлежи на контрол съгласно националните процесуални норми от страна на съд или независим и безпристрастен орган, установен по закон (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 54).

50 Ако срещу такъв акт не е предвидено никакво производство за обжалване с припомнените по-горе естество и обхват, всяка национална юрисдикция, която е сезирана в рамките на своята компетентност, следва да упражни описания в предходната точка контрол и въз основа на него да изведе съответните последици, като евентуално остави този законодателен акт без приложение (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 55).

51 В случая, ако запитващият съд установи, че Декретът на Валонския парламент от 17 юли 2008 г. не отговаря на условията, установени съгласно член 1, параграф 5 от Директива 85/337 и припомнени в точка 31 от настоящото решение, и ако се окаже, че съгласно приложимите национални норми няма юрисдикция или независим и безпристрастен орган, установен със закон, които да са компетентни да упражнят контрол върху материалната и процесуална валидност на този декрет, при това положение същият трябва да се счита за несъвместим с изискванията, произтичащи от член 9 от Орхуската конвенция и от член 10a от Директива 85/337. В такъв случай запитващата юрисдикция следва да го остави без приложение (вж. Решение по дело Boxus и др., посочено по-горе, точка 56).

52 Следователно на третия въпрос следва да се отговори, че член 9, параграфи 2—4 от Орхуската конвенция и член 10a от Директива 85/337 трябва да се тълкуват в смисъл, че:

— когато проект, който попада в приложното поле на тези разпоредби, е приет със законодателен акт, въпросът дали този законодателен акт отговаря на условията по член 1, параграф 5 от тази директива, съгласно националните процесуални норми трябва да може да бъде отнесен до съд или до независим и безпристрастен орган, установен със закон, и

— ако срещу такъв акт не е предвидено никакво производство за обжалване с припомнените по-горе естество и обхват, всяка национална юрисдикция, която е сезирана в рамките на своята компетентност, следва да упражни описания в предходното тире контрол и въз основа на него да изведе съответните последици, като евентуално остави този законодателен акт без приложение.

По четвъртия въпрос

53 С четвъртия си въпрос, подразделенията на който следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 6, параграф 9 от Орхуската конвенция и член 9, параграф 1 от Директива 85/337 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат приемането на законодателни актове, в които не се съдържат всички мотиви за приемането им, даващи възможност да се провери, че са приети след подходяща предварителна проверка, извършена според изискванията на тази конвенция и на тази директива.

54 Съдът е постановил, че член 4 от Директива 85/337 трябва да се тълкува в смисъл, че не изисква самото решение да не се извърши оценка на проект, спадащ към приложение II към посочената директива, да съдържа съображенията, поради които компетентният орган е решил, че такава оценка не е необходима, но че при поискване от заинтересовано лице компетентният административен орган е длъжен да му представи мотивите за приемането на решението или релевантните сведения и документи, в отговор на направено искане (вж. Решение от 30 април 2009 г. по дело Mellor, C-75/08, Сборник, стр. I-3799, точка 61).

55 Това тълкуване може да се пренесе за член 9, параграф 1 от Директива 85/337.

56 Следователно, макар член 9, параграф 1 от Директива 85/337 да задължава компетентният орган да информира обществеността, в съответствие с надлежните процедури, за приетото от него решение и за мотивите, на които то се основава, от това обаче не следва, че самото решение трябва да съдържа причините, поради които този орган е решил, че се налага то да бъде прието (вж. по аналогия Решение по дело Mellor, посочено по-горе, точка 56).

57 От това обаче произтича, че третите лица, както впрочем и заинтересованите административни органи, трябва да могат да се убедят, че компетентният орган е проверил, в съответствие с предвидените от националното законодателство правила, че е извършена предварителна и подходяща проверка съгласно изискванията на Директива 85/337 (вж. Решение по дело Mellor, посочено по-горе, точка 57).

58 Освен това заинтересованите частноправни субекти, както впрочем и другите засегнати национални органи, трябва да разполагат с възможност да изискат, ако е необходимо по съдебен път, спазването от страна на компетентния орган на задължението му за извършване на проверка (вж. Решение по дело Mellor, посочено по-горе, точка 58).

59 В това отношение ефективността на съдебния контрол, който трябва да може да обхване законосъобразността на мотивите на обжалваното решение, най-общо предполага сезираният съд да може да изиска от компетентния орган да представи тези мотиви. Що се отнася обаче по-специално до гарантирането на ефективната защита на предоставено от правото на Съюза право, заинтересованите лица следва да могат да защитят това право при възможно най-добри условия и да имат възможност да решат напълно съзнателно дали е в тяхна полза да сезират юрисдикцията. От това следва, че в подобна хипотеза компетентният национален орган е длъжен да ги запознае с мотивите, на които се основава решението му, било със самото решение, било като впоследствие им ги представи по тяхно искане (вж. Решение от 15 октомври 1987 г. по дело Heylens и др., 222/86, Recueil, стр. 4097, точка 15 и Решение по дело Mellor, посочено по-горе, точка 59).

60 Посоченото последващо представяне може да бъде както под формата на изрично посочване на мотивите, така и на предоставяне в отговор на направеното искане на релевантни сведения и документи (вж. Решение по дело Mellor, посочено по-горе, точка 60).

61 Макар мотивите да не трябва непременно да се съдържат в самото решение, това не променя обстоятелството, че прилагайки действащото национално законодателство или по своя инициатива компетентният административен орган може да посочи в решението мотивите, на които то се основава (вж. Решение по дело Mellor, посочено по-горе, точка 63).

62 В тази хипотеза решението трябва да е от такова естество, че да позволява на заинтересованите лица да преценят дали е уместно да го обжалват евентуално предвид обстоятелствата, които биха могли да узнаят по-късно (вж. Решение по дело Mellor, посочено по-горе, точка 64).

63 Това тълкуване може да се пренесе и по отношение на член 6, параграф 9 от Орхуската конвенция. Всъщност, от една страна, текстът на тази разпоредба по същество е сходен с текста на член 9, параграф 1 от Директива 85/337. От друга страна, никакво основание, изведено от предмета или обхвата на Орхуската конвенция, не може да възпрепятства Съда да пренесе тълкуването, което е дал за сходните разпоредби от Директива 85/337, към тълкуването на разглежданите разпоредби от тази конвенция.

64 Поради това на четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 6, параграф 9 от Орхуската конвенция и член 9, параграф 1 от Директива 85/337 трябва да се тълкуват в смисъл, че не изискват самото решение да съдържа съображенията, поради които компетентният орган е решил, че приемането му е необходимо. При поискване от заинтересовано лице обаче компетентният орган е длъжен да му представи мотивите за приемането на решението или релевантните сведения и документи, в отговор на направеното искане.

По петия въпрос

65 С петия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законодателен орган да разреши план или проект, без да е установил, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територия.

66 Член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията предвижда процедура за оценяване, която да гарантира, чрез предварителен контрол, че планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които могат да окажат значително влияние върху последната, се одобряват само след като се установи, че нямат да окажат отрицателно влияние върху тази територия (вж. Решение от 7 септември 2004 г. по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Recueil, стр. I-7405, точка 34).

67 Определен план или проект може да се одобри само при условие, че компетентните органи са се уверили, че той няма да засегне отрицателно съответната територия. Това е така, когато от научна гледна точка не съществува никакво основателно съмнение относно липсата на такива последици (вж. Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Комисия/Португалия, C-239/04, Recueil, стр. I-10183, точка 20). Освен това отсъствието на основателно съмнение от научна гледна точка относно липсата на отрицателно засягане на съответната територия трябва да е налице към момента на приемане на решението, с което се разрешава изпълнението на проекта (вж. Решение по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе, точка 24).

68 Освен това по отношение на териториите, за които може да се приеме, че са от значение за Общността, и по-специално приоритетните естествени местообитания, Директивата за местообитанията изисква от държавите членки да вземат подходящи мерки с оглед на целта ѝ за опазване, които да съхранят екологичния интерес, който тези територии представляват на национално равнище (вж. Решение от 13 януари 2005 г. по дело Dragaggi и др., C-117/03, Recueil, стр. I-167, точка 30 и Решение от 10 юни 2010 г. по дело Комисия/Италия, C-491/08, точка 30).

69 Тези задължения са наложени на държавите членки по силата на Директивата за местообитанията, независимо от естеството на националния орган, компетентен да разреши съответния план или проект. Член 6, параграф 3 от тази директива, който се отнася до „компетентните национални органи“, не предвижда особени правила за планове или проекти, които да се одобряват от законодателен орган. Следователно тази характеристика не се отразява върху значението или върху обхвата на задълженията, наложени на държавите членки по силата на член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията.

70 Поради това на петия въпрос следва да се отговори, че член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национален орган, дори законодателен, да разреши план или проект, без да е установил, че същият няма да има отрицателно влияние върху съответната територия.

По шестия въпрос

71 С шестия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че изграждането на инфраструктура, предназначена за настаняване на административния център на частно дружество може да се счита за императивно съображение от значим обществен интерес,

включително и такова от социален или икономически характер, по смисъла на тази разпоредба, което може да обоснове осъществяването на план или проект, който има отрицателно влияние върху съответната територия.

72 Член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията предвижда, че когато въпреки негативните изводи от оценяването, осъществено в съответствие с член 6, параграф 3, първо изречение от тази директива, даден план или проект все пак трябва да бъде реализиран поради императивни съображения от значим обществен интерес, включително от социален или икономически характер, и когато не съществуват алтернативни решения, държавата членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на Натура 2000 (вж. Решение от 20 септември 2007 г. по дело Комисия/Италия, C-304/05, Recueil, стр. I-7495, точка 81).

73 Член 6, параграф 4 от тази директива, като разпоредба, представляваща изключение от посочения във второто изречение на параграф 3 от същия член критерий за предоставяне на разрешение, трябва да се тълкува стриктно (вж. Решение от 20 септември 2007 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 82).

74 Освен това той се прилага едва след като въздействието на даден план или проект е било анализирано в съответствие с член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията. Всъщност познаването на това въздействие от гледна точка на целите за опазване на въпросния обект представлява задължителна предпоставка за приложението на споменатия член 6, параграф 4, тъй като при липса на посочените елементи не може да бъде преценено нито едно условие за приложение на тази дерогираща разпоредба. Всъщност изследването на евентуални императивни съображения от значим обществен интерес и на наличие на увреждащи в по-малка степен алтернативи действително изисква съпоставяне с нанесените на обекта вреди от разглеждания план или проект. Освен това вредите върху посочения обект трябва да бъдат установени с точност, за да може да се определи естеството на евентуалните компенсаторни мерки (вж. Решение от 20 септември 2007 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 83).

75 Интересът, който може да обоснове, по смисъла на член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията, осъществяването на определен проект или план трябва да бъде едновременно „обществен“ и „значим“, което предполага да е до такава степен значителен, че да е съпоставим с преследваната с тази директива цел за опазване на естествените местообитания, на дивата флора и фауна.

76 Работите по изграждане или разширяване на дадено предприятие по принцип отговарят на тези условия само при изключителни обстоятелства.

77 Не може да се изключи, че това е така когато макар и с частен характер определен проект действително е от значим обществен интерес както поради естеството си, така и поради икономическия и социален контекст, в който се вписва, и ако се докаже, че липсват алтернативни разрешения.

78 С оглед на тези критерии по принцип изграждането на инфраструктура, предназначена за настаняване на административен център, само по себе си не може да се счита за императивно съображение от значим обществен интерес по смисъла на член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията.

79 Поради това на шестия въпрос следва да се отговори, че член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че изграждането на инфраструктура, предназначена за настаняване на административен център, по принцип не може да се счита за императивно съображение от значим обществен интерес, включително и такова от социален

или икономически характер, по смисъла на тази разпоредба, което да може да обоснове осъществяването на план или проект, който има отрицателно влияние върху съответната територия.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Макар за тълкуването на член 2, параграф 2 и член 9, параграф 4 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси, сключена на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година, да може да се вземе предвид Ръководството за прилагането на тази конвенция, то няма нито задължителна сила, нито нормативния характер, присъщ на разпоредбите на посочената конвенция.

2) Член 2, параграф 2 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси и член 1, параграф 5 от Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година, трябва да се тълкуват в смисъл, че от съответното приложно поле на тези текстове се изключват единствено проектите, подробностите по които са приети чрез отделен законодателен акт, така че целите на посочените текстове да са били постигнати в рамките на законодателната процедура. Националният съд трябва да провери дали тези две условия са били изпълнени, отчитайки както съдържанието на приетия законодателен акт, така и законодателната процедура, довела до приемането му, в нейната цялост, и по-специално подготвителните актове и парламентарните обсъждания. В тази връзка законодателен акт, с който само и единствено се „ратифицира“ заварен административен акт, като същият законодателен акт се ограничава да посочи наличието на императивни съображения от обществен интерес, без преди това да е открита законодателна процедура по същество, позволяваща да се изпълнят тези условия, не може да се счита за отделен законодателен акт по смисъла на посочената разпоредба и следователно не е достатъчен за изключването на проект от съответното приложно поле на тази конвенция и тази директива, съответно изменена.

3) Член 3, параграф 9 и член 9, параграфи 2—4 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси и член 10а от Директива 85/337, изменена с Директива 2003/35, трябва да се тълкуват в смисъл, че:

— когато проект, който попада в приложното поле на тези разпоредби, е приет със законодателен акт, въпросът дали този законодателен акт отговаря на условията по член 1, параграф 5 от тази директива, съответно изменена, съгласно националните процесуални норми трябва да може да бъде отнесен до съд или до независим и безпристрастен орган, установен със закон, и

— ако срещу такъв акт не е предвидено никакво производство за обжалване с припомнените по-горе естество и обхват, всяка национална юрисдикция, която е сезирана в рамките на своята компетентност, следва да упражни описания в предходното тире контрол и въз основа на него да изведе съответните последици, като евентуално остави този законодателен акт без приложение.

4) Член 6, параграф 9 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси и член 9, параграф 1 от Директива 85/337, изменена с Директива 2003/35, трябва да се тълкуват в смисъл, че не изискват самото решение да съдържа съображенията, поради които компетентният орган е решил, че приемането му е необходимо. При поискване от заинтересовано лице обаче компетентният орган е длъжен да му представи мотивите за приемането на решението или релевантните сведения и документи, в отговор на направеното искане.

5) Член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национален орган, дори законодателен, да разреши план или проект, без да е установил, че същият няма да има отрицателно влияние върху съответната територия.

6) Член 6, параграф 4 от Директива 92/43 трябва да се тълкува в смисъл, че изграждането на инфраструктура, предназначена за настаняване на административен център, по принцип не може да се счита за императивно съображение от значим обществен интерес, включително и такова от социален или икономически характер, по смисъла на тази разпоредба, което да може да обоснове осъществяването на план или проект, който има отрицателно влияние върху съответната територия.

Подписи