ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н D. RUIZ-JARABO COLOMER
представено на 25 юни 2009 година [1]

I — Въведение

1. Umweltsenat (състав по свързани с околната среда дела) на Австрия отправяна основание член 234 ЕО преюдициален въпрос за тълкуване на Директива 85/337/ЕИО относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда [2], за да се изясни дали предвидените в приложение I към тази директива надземни електропроводи трябва да бъдат измерени, като това стане в рамките на територията на всяка държава членка, или като се вземе предвид действителната им дължина, въпреки че прекосяват границите на няколко държави членки.

2. Като има този въпрос за предпоставка, настоящото дело отново поражда съмнения относно юрисдикционния характер на австрийските независими административни трибунали (Senate). Съдът няколко пъти е бил сезиран с преюдициални въпроси, отправени от отделните Senate, предвидени в член 11, параграф 7 и член 129 от конституцията на тази държава. Въпреки че в по-голямата си част преюдициалните запитвания са били приемани за допустими, не липсват критични гласове, с които се твърди несъвместимостта им с член 234 ЕО. Този път въпросът се отнася за Umweltsenat — особена юрисдикция, специализирана по свързани с околната среда дела, чиито решения подлежат на обжалване пред Verwaltungsgerichtshof (Върховния административен съд).

3. В моето заключение по дело De Coster [3] подкрепям тълкуване на член 234 ЕО, ограничаващо европейския диалог между съдилищата до онези от тях, които изпълняват правораздавателна функция. По този начин отхвърлям каквото и да било откриване на процедура по отправяне на преюдициален въпрос от страна на органи, които не принадлежат към съдебната система, с цел да не се изменя философията, залегнала в тази разпоредба. Случаят с отправеното от Umweltsenat запитване ми позволява да разгледам в дълбочина този въпрос, за да допълня разсъжденията, изложени от мен в посоченото по-горе заключение. Според позицията ми не всички органи, които не са част от националната съдебна система, следва да бъдат изключени от приложното поле на член 234 ЕО. Със заключението по дело De Coster се цели въвеждането на известен ред в една прекалено двойствена съдебна практика. Наясно съм също така, че в някои държави членки съществуват

1 — Език на оригиналния текст: испански.

2 — Директива на Съвета от 27 юни 1985 година (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174).

3 — Заключение от 28 юни 2001 г. (Решение от 29 ноември 2001 г., C-17/00, Recueil, стр. I-9445).

органи извън съдебната система, чиито функции по същество са правораздавателни. В настоящото дело разглеждам този последен аспект, тъй като Umweltsenat е съставна част от съвкупност от административни органи, която според някои автори изпълнява дейности, равнозначни на такива на юрисдикция.

II — Факти

4. Италианското дружество Rette Elettrica Nazionale SpA и австрийското дружество VERBUND-Austrian Power Gris AG изготвят съвместен проект за строителството и последващата експлоатация на надземен електропровод с номинална мощност от 300 MVA. Обектът следва да обхване обща дължина от около 49 km, 41 km от които са на територията на Италия, а около 7 km — на Австрия.

5. На 12 юли 2007 г. Alpe Adria Energia SpA иска от австрийските органи по околната среда декларация съгласно член 3, параграф 7 от Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (австрийския Закон относно оценката на въздействието върху околната среда от 2000 г.). Компетентният административен орган е правителството на провинция Каринтия, което на 11 октомври същата година решава да откаже извършването на оценка на въздействието върху околната среда (наричана по-нататък „ОВОС“), тъй като на австрийска територия проектът не достига предвидения в Директива 85/337 праг за дължина от 15 km.

6. Landesumweltanwalt von Kärnten (омбудсман за околната среда на провинция Каринтия) подава жалба срещу това решение пред Umweltsenat, като твърди, че в конкретния случай Директивата следва да бъде приложена. Според омбудсмана базовата дължина по проект с въздействие върху околната среда не трябва да се ограничава до територията на всяка отделна държава членка, тъй като се налага оценка на цялостния мащаб на въпросния обект. На 5 февруари 2008 г. Alpe Adria Energia SpA оспорва с писмо тезата, защитавана от жалбоподателя пред Umweltsenat. Споменатият орган спира главното производство и отправя този преюдициален въпрос за тълкуване по смисъла на член 234 ЕО.

III — Правна уредба

A — *Общностно право*

7. Директива 85/337 има превантивна насоченост и чрез оценката на въздействието на всеки проект върху околната среда цели да предотврати каквото и да

било увреждане, причинено от обекти или инсталации, както и от други дейности, на околната среда или ландшафта. Тази цел е залегнала в член 1 от Директивата, който гласи следното:

„Член 1

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

2. За целите на настоящата директива:

„проект“ означава:

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

— друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на природни ресурси;

[…]

„разрешение за осъществяване“ означава:

решението на компетентния орган или власти, което дава право на възложителя да развива проекта.

[…]“

8. Превантивният характер на ОВОС, както и проектите, които са предмет на разпоредбите на Директивата, са отразени в член 2, параграф 1 и член 4, параграф 1 от нея:

„Член 2

1. Държавите членки приемат всички необходими мерки, за да гарантират, че преди да бъдат одобрени, проектите, които биха могли да окажат [значително] въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или място-

положение, са предмет на изискването за получаване на [разрешение] за предприемачески дейности и на оценка относно тяхното въздействие. Тези проекти са дефинирани в член 4.

[…]

Член 4

1. При спазването на член 2, параграф 3, проектите от класовете, изброени в приложение I, подлежат на оценка в съответствие с членове от 5 до 10. […]“

9. След като в споменатите по-горе разпоредби се изброяват процедурите, свързани с оценката на въздействието върху околната среда, в приложение I се извършва въпросното изброяване, като от особен интерес за настоящото дело е точка 20:

„20. Строителство на надземни електропроводи с напрежение 220 kV и повисоко и с дължина над 15 km.“

10. За такива обекти с трансграничен мащаб или за обекти, чието въздействие надхвърля територията на една държава членка, в член 7 от Директивата се определят начините на действие.

„1. Когато държава членка установи, че един проект има вероятност да има [значително въздействие] върху околната среда в друга държава членка, или ако държавата членка, която има вероятност да бъде засегната в значителна степен, поиска, то държавата членка, на чиято територия е предвидено да се проведе проектът, изпраща на засегнатата държава членка във възможно най-кратък срок, и не покъсно от информирането на нейната собствена общественост, inter alia:

а) описание на проекта, заедно с цялата налична информация за неговото трансгранично въздействие,

б) информация за същността на решението, което може да бъде взето,

и дава на другата държава членка разумен срок, в който да покаже дали тя желае да участва в процедурите по вземане на решение по околната среда, посочени в точка 2 от настоящия член.

2. Ако държавата членка, която получава информация съгласно параграф 1, покаже, че възнамерява да участва в процедурите по вземане на решение, посочени в член 2, параграф 2, държавата членка, в чиято територия се предвижда провеждането на проекта, изпраща, ако вече не го е направила, на засегнатата държава членка, информацията, която следва да се предостави съгласно член 6, параграф 2 и я прави достояние съгласно член 6, параграф 3, букви а) и б).

3. Освен това, всяка една от заинтересованите държави членки, в зависимост от своя интерес:

а) се грижи за предоставяне в разумен срок на информацията, посочена в параграфи 1 и 2, на органите, посочени в член 6, параграф 1, и на заинтересованата общественост на територията на държавите членки, които вероятно биха били засегнати от проекта; и

б) предприема необходимите мерки тези органи и заинтересованата общественост да получат възможност, преди предоставянето на разрешително за осъществяване на проекта, да изпратят в разумен срок от време своето становище относно информацията, предоставена на компетентните власти в държавата членка, на чиято територия ще се реализира проектът.

4. Заинтересованите държави членки започват консултации, inter alia относно потенциалното трансгранично въздействие на проекта и предвижданите мерки, целящи намаляването или елиминирането на това въздействие, като се договарят за провеждане на тези консултации в разумен срок от време.

5. Точните условия за прилагането на настоящия член могат да бъдат определени от съответните държави членки и следва да дават възможност на заинтересованата общественост на територията на засегнатата държава членка да участва ефективно в процедурите по вземане на решения по околната среда, посочени в член 2, параграф 2 за проекта.“

Б — *Национално право*

11. В Австрия има специализирани състави, които не са част от съдебната система, чиито решения подлежат на обжалване пред Verwaltungsgerichtshof (Върховния административен съд). В член 11, параграф 7 от Основния закон

изрично е предвидено, inter alia, създаването на Umweltsenat:

„Относно въпроси, посочени в член 1, параграф 7, след изчерпване на способите за правна защита по административен ред на равнище провинция, компетентен да се произнесе е независимият Umweltsenat.. Независимият Umweltsenat, състоящ се от председател, съдии и други членове с юридическо образование, се създава към компетентното федерално министерство. Учредяването, задачите и производството пред него се уреждат с федерален закон. Неговите решения не може да бъдат отменяни или изменяни от по-висшестоящата инстанция; решенията му може да бъдат обжалвани пред Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд).“

12. Umweltsenat е учреден през 1993 г. и се урежда от Bundesgesetz über den Umweltsenat (Федерален закон относно Umweltsenat; наричан по-нататък „USG 2000“).

13. Съгласно член 1 от USG 2000:

„1. Към Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (федералното министерство на земеделието, горите, околната среда и управлението на водите) се създава Umweltsenat.

2. Umweltsenat се състои от 10 съдии и 32 други членове с юридическо образование. […]“

14. Съгласно член 4 от USG 2000:

„Членовете на Umweltsenat са независими при упражняване на функциите си и не са обвързани от никакви указания.“

15. Член 5 от USG 2000 предвижда също:

„Umweltsenat се произнася в производствата по обжалване относно въпроси, попадащи в първи и втори раздел от Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 [австрийския Закон за оценка на въздействието върху околната среда от 2000 г; наричан по-нататък „UVP-G 2000“ [4]] […]“

4 — BGBl № 697/1993, последно изменен с BGBl № 153/2004.

16. Член 6 от USG 2000 гласи:

„Решенията на Umweltsenat не могат да бъдат отменяни или изменяни по административен ред. Възможно е да бъде сезиран Verwaltungsgerichtshof.“

17. С UVP-G 2000 се транспонира в австрийския правен ред Директива 85/337. Условията за ОВОС за някои проекти са залегнали в член 3, параграф 1:

„Съгласно разпоредбите, които следват, проектите, изброени в приложение I, и измененията в тези проекти трябва да бъдат подложени на оценка за въздействието върху околната среда. За проектите, изброени в колони 2 и 3 от приложение I, се прилага опростената процедура. […]“

18. В член 2, параграф 2 от UVP-G 2000 се дава определение за „проект“:

„„Проект“ е изграждане на инсталация или всякаква друга намеса в околната среда или ландшафта, включително всяка мярка, свързана в пространствено или материално отношение с подобна намеса. Проектът може да включва една или няколко инсталации или дейности, при условие че запазват свързаност в пространствено или материално отношение.“

19. Рубриките, включени в таблиците от приложение I към UVP-G 2000, посочват проектите, подлежащи на ОВОС. От една страна, в колони 1 и 2 от приложението се посочват подлежащите на ОВОС проекти, за които следва да се открие процедура за ОВОС (колона 1) или опростена процедура (колона 2). От друга страна, в колона 3 са посочени проектите, които подлежат на ОВОС само ако са налице определени условия.

20. В точка 16, колона 1, буква а) са предвидени „надземни електропроводи с напрежение от най-малко 220 kV и с дължина от най-малко 15 km“. В същата точка, в колона 3, буква б) са включени „надземните електропроводи в защитени зони от категория А или Б с напрежение от най-малко 110 kV и с дължина от най-малко 20 km“.

IV — Преюдициалният въпрос

21. С акт от 2 май 2008 г. Umweltsenat поставя преюдициален въпрос за тълку-

ване съгласно член 234 ЕО. След като накратко посочва, че разпоредбите на горепосочения член (по-специално характерът на юрисдикция на запитващия орган) са изпълнени, Umweltsenat отправя до Съда следния въпрос:

„Трябва ли Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда […] да бъде тълкувана в смисъл, че дадена държава членка е длъжна да предвиди задължителен контрол върху видовете проекти, изброени в приложение I към Директивата, а именно в точка 20 (строителство на надземни електропроводи с напрежение 220 kV и по-високо и с дължина над 15 km), също и що се отнася до инсталация, планирана върху територията на две или повече държави членки, ако обуславящият задължителен контрол праг (в конкретния случай дължината над 15 km) несъмнено не е достигнат от частта от инсталацията, която се намира на нейна територия, но в замяна на това този праг е достигнат, дори надвишен, ако се вземе предвид частта от планираната инсталация, разположена върху територията на съседната държава членка или съседните държави членки?“

22. Определението на Umweltsenat е регистрирано в Съда на 19 май 2008 г. В срока, посочен в член 23 от Статута на Съда на ЕО, са представени становища от Alpe Adria Energia SpA, от омбудсмана за околната среда на провинция Каринтия, както и от Комисията.

23. Нито Комисията, нито страните по главното производство са отправили искане за провеждането на съдебно заседание в предвидения за тази цел срок, поради което делото достига до етап за съставяне на настоящото заключение на 24 април 2009 г.

V — По допустимостта

24. Поставеният от Umweltsenat въпрос отново поражда съмнения относно правомощието на австрийските независими органи да отправят запитвания на основание член 234 ЕО. Въпреки че никой в това преюдициално производство не засяга този аспект, необходимо е той да бъде разгледан поради значимостта, която тези органи имат в организационната схема на австрийската правосъдна система. Съдът неколкократно се е произнасял относно юридическата същност на тези органи, но невинаги еднозначно. Поради това е уместно съдебната практика да се преразгледа и да се предложат някои разсъждения, които да допринесат за очертаването на нейната ориентация.

А — *Понятието „юрисдикция“ съгласно член 234 ЕО и органите, които не са включени в съдебната власт на държавите членки*

25. В Решение по дело Vaassen-Goebbels [5] се заявява, че органите, отправили преюдициалните запитвания, трябва да се определят в съответствие с общностни критерии, а не съгласно националното право. С оглед на тази предпоставка Съдът установява известните условия, съгласно които се изисква съдебните органи да са законоустановени, постоянно действащи, съблюдаващи състезателно производство, постановяващи задължителни решения и прилагащи правни норми. Както излагам в посоченото по-горе свое заключение по дело De Coster, тези условия с течение на времето са изменили своята същност до такава степен, че да позволяват наличието на разнородна амалгама от институции, която невинаги съответства на духа на юрисдикция, предвиден в член 234 ЕО.

26. Повишената гъвкавост на съдебната практика е породила някои пречки, които Съдът все още не е преодолял. Като следствие от предоставянето на възможност за отправяне на запитвания на органи с функции, приравнени към тези на юрисдикция, преюдициалният въпрос става достъпен за органи, които не са част от съдебната власт на държава членка. Подобна развръзка не е с изцяло отрицателен ефект, тъй като всяка национална система организира съдебната си власт съгласно своята собствена култура и традиции, като общностното право следва да зачита този режим. Такова отклонение обаче носи риск: появата в преюдициалния диалог на квазиюрисдикции, които изцяло са лишени от правораздавателни функции. Това деликатно равновесие на няколко пъти се нарушава, както в случая с дело Gabalfrisa [6], при което се допуска запитването на испански tribunal económico-administrativo (икономически и административен трибунал). Подобен риск носи настоящото дело във връзка с австрийските Senate, които не са част от обичайната организация на съдебната система.

27. При тези обстоятелства въпросите на Umweltsenat позволяват на Съда да прецизира своята доктрина. Възползвам се от случая и за да развия тезата, отразена в моето заключение по дело De Coster, като призовавам Съда за една по-стриктна и последователна съдебна практика, когато позоваващите се на член 234 ЕО органи не са свързани със съдебната власт. Позволявам си да предложа някои елементи, за да съхраня предвидения в горепосочената разпоредба диалог между съдилищата, като с това целя последният да се запази жив и следователно достъпен за онези, на които е възложена функцията да разрешават спорове между страни.

1. Институционалната значимост на националните съдилища в процеса на интеграция и ролята на преюдициалния въпрос

28. Както твърдя в моето заключение по дело De Coster, разширяването на механизма на член 234 ЕО извън границите на

5 — Решение от 30 юни 1966 г. (61/65, Recueil, стр. 377).

6 — Решение от 21 март 2000 г. (C-110/98—C-147/98, Recueil, стр. I-1577).

съдебната система води до редица затруднения, които следва да бъдат подложени на критика [7]. Няма да повтарям вече споменатото, но ще наблегна на някои идеи от особен интерес в светлината на развитието на съдебната практика.

29. Не е необходимо да се подчертава стратегическата задача на националните съдилища в прилагането на общностното право. Чрез изготвянето на текста на член 234 ЕО и неговото запазване в непроменен вид за повече от половин век, бащите — основатели на Съюза, и техните последователи са заложили на укрепването на институционалния глас на една от властите на държавите членки: съдебната. Изборът не е безобиден и историята го показва. Съюзът се характеризира с интеграция *на правото* и *посредством правото,* като предоставя решаващо място на съдилищата в европейското конституционно пространство [8]. Преюдициалният въпрос е процесуалното потвърждение на това очевидно обстоятелство. Като въплъщава власт, основана на независимостта, на обвързаността си със закона и разрешаването на спорове, съдебната система се ползва от особен глас, намиращ се далеч от политическата сцена и свързан единствено с волята на правото [9]. Предоставяйки специални правомощия на националните съдилища, Договорите се стремят да укрепят авторитета на един нов правен ред, създаден за една безпрецедентна международна организация.

30. Успехът на този инструмент е очевиден. Благодарение на диалога между съдилищата една по една се открояват генетичните черти на новия правен ред: непосредственото действие [10], предимството [11], отговорността [12], ефективността [13], равностойността [14] и много други, които характеризират правната система на Съюза [15]. Освен това, тъй като става въпрос за органи, на които са предоставени независимост и средства за изпълнение на пресъденото, прилагането на европейските разпоредби черпи полза от авторитета, предоставен с безпристрастността [16].

31. Националните съдилища губят своето стратегическо значение, когато в преюдициалния диалог се включат органи с административен характер, подчинени на изпълнителната власт и лишени от присъщия на юрисдикция статут. Макар някои органи от изпълнителната власт да упражняват правомощия, подобни на тези на юрисдикция, не бива да се прикрива истинското лице на държавната администрация само защото се симулира някакъв вид производство с белези на съдебен

7 — Посочени по-горе заключения, точки 75—79.

8 — В едно класическо изследване Robert Lecourt идентифицира съставните части на правовата Общност като съществуването на една и съща норма, един и същ съдия и един и същ орган. Едно ясно триединство, което отрежда специално място на националните съдилища (L'Europe des juges, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1976, p. 221).

9 — *Dubos*, O., Les juridictions nationales, juge communautaire, Ed. Dalloz, Paris, 2001, p. 723.

10 — Решение от 5 февруари 1963 г. по дело Van Gend en Loos (26/62, Recueil, стр. 1).

11 — Решение от 15 юли 1964 г. по дело Costa (6/64, Recueil, стр. 114) и Решение от 9 март 1978 г. по дело Simmenthal (106/77, Recueil, стр. 629).

12 — Решение от 19 ноември 1991 г. по дело Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, Recueil, стр. I-5357).

13 — Решение от 14 юли 1977 г. по дело Sagulo и др. (8/77, Recueil, стр. 1495).

14 — Решение от 15 септември 1998 г. по дело Edis (C-231/96, Recueil, стр. I-4951).

15 — Някои автори твърдят, че историята на сътрудничеството между съдилищата е историята на европейската интеграция. *Martinico*, G., L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo, Ed. Jovene, 2009, p. 138. Както уместно разяснява Dubos, O., op. cit., стр. 74, като се позовава на решенията по дела Van Gend en Loos и Costa: „Si le Président Lecourt a pu s'interroger sur ce qu'aurait été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964, il convient encore une fois de rappeler que ces arrêts fondateurs comme tant d'autres, ont été rendus suite à une question préjudicielle, et que l'article 234 est un indice de l'immédiateté et de la primauté du droit communautaire. Dès lors qu'eût été le droit des Communautés sans l'article 234?"

16 — *Dehousse*, R., The European Court of Justice, ed. MacMillan, London, 1998., p. 109—114.

процес. Подобна критика става още по-сериозна предвид обстоятелството, че решенията на тези псевдосъдилища обикновено може да се обжалват пред истинските съдебни органи на държавата. При положение че член 234 ЕО предоставя привилегирован диалог на дадена държавна власт, губи се смисълът от разширяване на разпоредбата с цел да се включат в диалога други субекти, чиито решения евентуално ще се окажат в ръцете на съдия. Поради тези причини в моето заключение по дело De Coster подкрепям изключение от общото правило, когато административните решения не подлежат на обжалване в съдебно производство [17], при което би било напълно оправдано разширяването на член 234 ЕО до други случаи, за да не се поема рискът от нарушаване на последователността и единството на общностното право, като същевременно не се нарушава основното право на ефективна съдебна защита.

32. Следователно авторитетът на европейския правен ред съдържа силен съдебен компонент. Не е преувеличено Съдът да се счита за институцията, отговаряща в най-висока степен за правото на Съюза благодарение на националните съдилища.

33. Съдът невинаги е бил последователен по отношение на изразените опасения. Желанието да се въведе ред в съдебната практика изглежда се появява след заключението по дело De Coster, въпреки че все още е налице известна липса на ориентация в настоящия курс. Макар дела Schmid [18] и Syfait [19] да завършват с неприемането на два преюдициални въпроса, отправени от органи, близки до административната власт, това се дължи на ниската им степен на независимост. В тези решения няма индикация от Съда за размишления в интерес на институционалния баланс, изискван от член 234 ЕО, като за откриването на такива се изисква богато въображение.

34. Въпреки това е налице известно съзвучие между моето заключение по дело De Coster и настоящото състояние на съдебната практика. Предлагам обяснение на тази симбиоза, като рискувам да тълкувам преобладаващото намерение на Съда неправилно.

2. Критериите по дело Vaassen-Goebbels в конституционен аспект

35. Член 234 ЕО установява диалог между съдилищата, за да се гарантира еднакво прилагане на общностното право във всички държави членки [20]. Съдът допуска до участие в този диалог много различни по своята същност органи, което води до твърде широко тълкуване на Решение по дело Vaassen-Goebbels. Въпреки гореизложените недостатъци тази усложнена ситуация не е съвсем необоснована. Орга-

17 — Посочени по-горе заключения, точки 87—95.

18 — Решение от 30 май 2002 г. (C-516/99, Recueil, стр. I-4573, точка 34).

19 — Решение от 31 май 2005 г. (C-53/03, Recueil, стр. I-4609, точки 31—35).

20 — Изразено е убедително от *Mancini*, G.F., Democracy and Constitutionalism in the EU, ed. Hart, Oxford-Portland, 2001, p. 23, като подчертава стратегическата роля на преюдициалния въпрос в европейската съдебна структура: „it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations — and thus losing its validity or rather its nature as law — was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]".

низацията на съдебната система в Европа, съставена от 27 държави членки, отговаря на много разнородни критерии и концепции. Трудно е да се възприеме модел, който общо да описва съдебната функция на толкова страни, което води до това критериите от Решение по дело Vaassen-Goebbels да се тълкуват по толкова общ и обхватен начин [21]. Освен това при някои съдебни традиции административното правосъдие е свързано с изпълнителната власт в интерес на разделението на властите. Никой не би оспорвал, че френският Conseil d'État — същностна институция в развитието на съвременното публично право — няма статуса на „юрисдикция" по смисъла на член 234 ЕО. Въпреки това при разделението на властите, извършено с последващите френски конституции, Conseil d'État никога не е бил причисляван към съдебния стълб. Подобно нещо се случва в онези държави, които не разполагат със специализирана административна юрисдикция, а вместо това с трибунали, които не са част от съдебната власт, въпреки че връзките им с администрацията са изцяло формални [22].

36. Общностната съдебна практика добавя тези трибунали към преюдициалния диалог не толкова за да се увеличат запитванията, колкото за да се съхрани институционалната автономност на държавите членки. С други думи, тя разширява приложното поле на член 234 ЕО в опит да събере общите конституционни традиции във формирането на един европейски съдебен диалог. Не приемам разбирането на онези, които считат, че зад тази съдебна практика се крие желанието на Съда да контролира броя на делата, които постъпват при него за разглеждане. Ако съществуваше някакъв вид *docket control,* критерият щеше да се обърне в ущърб на Съда и да го засипе с дела. Считам, че в съдебната практика е залегнало намерение да се спазва и проявява известно зачитане на концепцията за правораздавателната функция във всяка държава членка. Въз основа на това възниква необходимостта от поддържането на баланс между строго съдебния характер на преюдициалните запитвания и разделението на властите във всяка държава членка.

37. Следователно е уместно да се отстоява съдържанието на заключението по дело De Coster, като се добавят някои нюанси, открояващи значението му.

3. Предложение, съвместимо със съдебната практика

38. За да се изясни въпросът, предлагам да се даде разяснение за ролята на член 234 ЕО след съществуването му в продължение на

21 — Описал съм необходимостта от постигането на хармония между функционирането на системата със съдебния характер на диалога, предвиден в член 234 ДЕО. *Ruiz-Jarabo Colomer,* D., El juez nacional como juez comunitario, Ed. Civitas, Madrid, 1993, p. 71, 72. Също *Chalmers*, D., *Hadjiemmanuil*, C., *Monti*, G. и *Tomkins*, A., European Union Law, ed. Cambridge University Press, 2006, p. 293.

22 — Сред тях са британските Immigration Adjudicators (Решение от 2 март 1999 г. по дело Eddline El-Yassini, C-416/96, Recueil, стр. I-1209), професионални дисциплинарни органи (Решение от 6 октомври 1981 г. по дело Broekmeulen, 246/80, Recueil, стр. 2311), германската Федерална комисия за контрол по възлагането на обществени поръчки (Решение от 17 септември 1997 г. по дело Dorsch Consult, C-54/96, Recueil, стр. I-4961) или данъчни комисии (Решение по дело De Coster, посочено по-горе).

повече от половин столетие. Ще опитам да очертая някои последици, произтичащи от моето заключение по дело De Coster [23], за да ги поставя в насока, която в по-голяма степен съответства на възприетата от Съда.

а) Общото правило: диалог между съдилищата при условията, установени с Решение по дело Vaassen-Goebbels

39. Анализът изхожда от юрисдикционния характер на преюдициалната връзка. Преди съсредоточаване върху условията, залегнали в Решение по дело Vaassen-Goebbels, необходимо е да се установи дали запитващият орган е част от съдебната система на държавата членка. След това Съдът проучва дали са налице изискванията за законоустановеност, постоянно действие, състезателност, задължителен характер и прилагане на правни норми. Поради причините, изложени в точки 35 и 36 от настоящото заключение, тези условия не са определени с особена строгост. Както твърдя в моето заключение по дело La Roda Golf, преюдициалният въпрос се възприема като сътрудничество между юрисдикции [24]. Следователно той представлява конструктивна връзка *между съдилища*, а не между *производства,* което обяснява, че след като веднъж се определят участващите в това сътрудничество страни, подходът става по-гъвкав [25].

40. По този начин органите, които не са част от съдебната власт на дадена държава членка, нямат правомощие да отправят преюдициален въпрос. От това правило обаче има две съществени изключения, които са разгледани по-долу.

б) Първо изключение: липсата на способ за обжалване пред съдилищата

41. В съответствие с посоченото в Решение по дело De Coster, когато квазисъдебен орган издава решения, които не подлежат на обжалване пред истинските съдилища, се налага съобразяване с основното право на ефективна съдебна защита, както и с единството и последователността в прилагането на общностното право [26]. В такъв случай Съдът трябва да отговори на орган, на който е поверено решаването на спор без последващи възможности за преразглеждане, с цел приетото решение да не противоречи на европейския правов ред.

42. За разлика от това, което се случва в диалога между съдилищата, необходимо е да се добави, че условията от дело Vaassen-Goebbels тук следва да се прилагат в цялата им строгост. Тази строгост много се различава от изискваната за юрисдикциите, които принадлежат към съдебната система. Изглежда разумно едно толкова явно изключение от член 234 ЕО да се компенсира с по-голяма категоричност относно изпълнението на условията, присъщи на понятието за юрисдикция. Тази тенденция се потвърждава от съдебната практика, тъй като Съдът счита —

23 — Моето заключение от 24 май 2007 г. по дело Österreichischer Rundfunk (Решение от 18 октомври 2007 г., C-195/06, Сборник, стр. I-8817) и моето заключение от 22 ноември 2007 г. по дело Ing. Aigner (Решение от 10 април 2008 г., C-393/06, Сборник, стр. I-2339).

24 — Заключение от 5 март 2009 г. (C-14/08, висящо пред Съда дело).

25 — Пак там, точки 51—53.

26 — Посочено по-горе заключение, точки 83—86.

включително в случаите, когато липсва възможност за обжалване пред съдилищата — че органите, които не са юрисдикции и не отговарят на минимални правила за независимост, не могат да отправят към него запитвания на основание член 234 ЕО [27].

в) Второ изключение: предоставянето на правораздавателни функции на квазисъдебни органи по силата на норма, която формално или по същество е конституционна

43. Налице е второ изключение от общото правило, което несъмнено се придържа повече към следваната от съдебната практика насока. Очевидно е, че Съдът традиционно приема, и то без никакви съмнения, преюдициални въпроси от органи, които не са част от съдебната власт на съответната държава. Това обстоятелство особено се откроява при административни системи, в чиито модели за съдебно преразглеждане се наблюдават значителни различия.

44. Съвременното европейско административно право е плод на революционния процес, протекъл във Франция в края на XVIII век, когато съдебният контрол над административните органи се основава на твърде закостеняло разбиране за разделение на властите [28]. Доколкото правораздаването по отношение на административни органи също е можело да представлява форма на управление, в Европа се развива административно правосъдие, успоредно на съдебната власт (тъй като в противен случай този стълб би се превърнал в изпълнителна власт), което обаче не влиза в състава на държавната администрация с цел да се запази принципът на независимост. Професор García de Enterría изкусно описва това, като защитава тезата, че „върху първоначалното заинтересовано прилагане на принципа на разделението в крайна сметка се появява специфична система на административно правосъдие […], която от самото начало се организира като контрол, осъществяван от специализирани органи на самата администрация, а не от външни и независими съдилища […]. Конкретизирането на този механизъм в онова, което впоследствие бива наречено система за административно правораздаване, е лично дело на Наполеон, по-велик в делата си като законодател, отколкото като военачалник“ [29].

45. Въз основа на тази възприета концепция за правосъдие се развива система на специфична и независима юрисдикция, отговаряща за това да гарантира подчиняването на администрацията на закона, като до днес тя е запазила непокътнати своите основни отличителни черти [30].

27 — Определение от 14 май 2008 г. по дело Pilato (C-109/07, Сборник, стр. I-3503), в което се разисква дали prud'homie de pêche de Martigues е „юрисдикция“, въпреки че не се вписва във френската съдебна структура. Съдът извършва точен анализ на условията по дело Vaassen-Goebbels и обявява делото за недопустимо.

28 — Относно революционния процес и неговото влияние върху администрацията на френското правосъдие вж. класическото произведение на *Seligman*, E., La Justice en France pendant la Révolution, 1789— 1792, ed. Plon, Paris, 1913.

29 — *García de Enterría*, E., Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?, ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2007, p. 37, 38.

30 — Относно историческото развитие на това явление в Европа до настоящия му етап на развитие вж. *Bouineau*, J., Traité d'histoire européenne des institutions. XVI— XX siècle, vol. II, ed. Litec, Paris, 2009.

46. Това не е единственият модел за административно правораздаване в Европа, но представлява важен пример, предшественик на административното право в модерната епоха, който се възприема широко в редица държави членки: Франция, Нидерландия, Белгия, Италия или Гърция са избрали чист модел на разделение, докато други държави, като Германия, Австрия, Чешката република, Полша или Литва, са създали автономни юрисдикционни системи, отделени от общата юрисдикция, традиционно занимаваща се с граждански и наказателни дела [31]. Следователно е разбираемо, че когато разглежда преюдициални въпроси на административни юрисдикции от такова естество, Съдът ги приема без никакво възражение.

47. В основата на тази оценка е залегнала идея, служеща като двигател при тълкуването на член 234 ЕО. Внасяйки гъвкавост относно запитването, Съдът потвърждава стойността на приетите от държавите членки конституционни решения. Като отваря вратите на диалога между съдилищата за такива, намиращи се извън съдебната система в точния смисъл на понятието, Съдът признава, че държавите от Съюза са суверенни да определят състава и разпределението на властите по начина, очертан в техните конституции. Ако дадена държава членка предостави правораздавателни функции на квазисъдебни органи и утвърди това към момента на учредяването им, налице е воля, тясно свързана с идентичността и националната конституционна автономия, която Съдът зачита [32]. Следователно член 234 ЕО улеснява начините за комуникация с националните органи, *които по конституция притежават правомощието да правораздават.* В някои държави членки тази функция е отредена изключително на съдебната власт, докато в други се разпределя между различни органи, в легитимна конфигурация на институционалната организация, която общностното право не поставя под съмнение.

48. След тези кратки разсъждения относно произхода на административните съдебни органи ще се съсредоточа върху второто изключение от общото правило, съгласно което квазисъдебен орган е оправомощен да отправя преюдициални въпроси, когато упражнява функции на юрисдикция по силата на норма, която формално или по същество е конституционна.

49. Както отбелязвам в точка 42 от настоящото заключение, такова изменение на общия принцип предполага в замяна прилагането на критериите от дело Vaassen-Goebbels с по-голяма строгост.

31 — *Fromont*, M., Droit administratif des États européens, ed. PUF, Paris, 2006, p. 120—135.

32 — В съответствие с разпоредбите на член 6, параграф 3 ЕС съдебната практика многократно показва зачитане на конституционните традиции на държавите членки. Inter alia, в Решение от 2 юли 1996 г. по дело Комисия/Люксембург (C-473/93, Recueil, стр. I-3207) и Решение от 14 октомври 2004 г. по дело Omega (C-36/02, Recueil, стр. I-9609). Също така вж. Заключение на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Michaniki (Решение от 16 декември 2008 г., C-213/07, Сборник, стр. I-9999) и *De Berranger*, T., Constitutions nationales et construction communautaire, ed. LGDJ, Paris, 1995, p. 249—492.

При положение че е извън съдебната власт и че се подчинява на различни процедурни правила, запитващият орган може да не съблюдава обичайните практики, които характеризират един съдебен спор. Следователно е необходимо Съдът да осъществява контрола върху посочените по-горе условия, главно тези за независимостта, с цел да не се изменя първоначалната концепция на член 234 ЕО, което бе установено в скорошната практика на Съда и обяснява развръзката при посочените по-горе дела Schmid и Syfait.

4. Следствие

50. С член 234 ЕО се установява диалог между съдилищата, от който се допускат изключения само при конкретни обстоятелства. На първо място, когато липсва способ за обжалване пред национален съд, и на второ място — когато запитващият орган, макар да е квазиюрисдикция, има възложени правораздавателни функции по силата на норма, която формално или по същество е конституционна. И в двата случая следва строго да се съблюдават критериите от дело Vaassen-Goebbels, за да не се рушат основите на механизъм с решаващо значение в развитието на общностното право, какъвто е преюдициалният въпрос.

51. Такова тълкуване на член 234 ЕО, което се корени в практиката на Съда, води до предимства в други области, които заслужава да бъдат преразгледани. В случай на противоречие между правните норми предимството на общностния правов ред налага задължение да не се прилага националното право. В Решение по дело Fratelli Costanzo [33] се потвърждава разпростирането на този принцип към сферата на държавната администрация, която също е задължена да не прилага националните разпоредби, несъвместими с европейските [34]. Въпреки получените критики тази съдебна практика се е установила и се потвърждава в дела, като CIF [35] или Ciola [36]. Основното възражение срещу нея произтича именно от преюдициалния механизъм в член 234 ЕО, тъй като изглежда съмнително един административен орган, лишен от правомощието да отправя запитвания, въпреки това да има задължението да не прилага национални норми. Националният съд винаги разчита на тълкувателната подкрепа на Съда, гарантирана чрез преюдициалния диалог, но административните органи действат без подобно съдействие [37].

52. Това напрежение би отпаднало, ако Съдът ограничи обхвата на Решение по

33 — Решение от 22 юни 1989 г. (103/88, Recueil, стр. 1839).

34 — „Би било [...] противоречиво да се счита, че пред националните юрисдикции частноправните субекти имат основание да се позовават срещу държавната администрация на разпоредбите на директива, които отговарят на горепосочените условия, и въпреки това да се счита, че споменатата държавна администрация не следва да прилага директивата, както и да не прилага разпоредбите на националното право, които я нарушават. От това следва, че когато са изпълнени изискванията от практиката на Съда условия, за да могат частноправните субекти да се позовават на разпоредбите на дадена директива пред националните юрисдикции, всички органи на държавната администрация, в това число онези от тях, които не са включени в централната администрация, като дадена община например, са задължени да прилагат споменатите разпоредби“ (Решение по дело Fratelli Costanzo, посочено по-горе, точка 31).

35 — Решение от 9 септември 2003 г. (C-198/01, Recueil, стр. I-8055), точка 49.

36 — Решение от 29 април 1999 г. (C-224/97, Recueil, стр. I-2517), точка 26.

37 — Alonso García, R. критикува този подход в Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, p. 332, 333. Bobek, M. също поставя под въпрос надеждността на доктрината от дело Fratelli Costanzo в новите държави членки на Съюза в „Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by *Administrative Authorities in the New Member Status*“, *Review of European Administrative Law,* vol. 1, № 1, 2008, p. 62, 63.

дело Fratelli Costanzo до органите, оправомощени да отправят запитвания до него. По начина, по който се тълкува, член 234 ЕО допуска участието на квазисъдебни органи в преюдициалния диалог. Ако правомощието да не се прилагат норми, които противоречат на общностните, се ограничи до оправомощените да отправят преюдициални въпроси органи, ще отпаднат рисковете, произтичащи от Решение по дело Fratelli Costanzo. Породената от това решение несигурност — без да се вземат предвид практическите трудности, произтичащи от предоставянето на такова правомощие за неприлагане на органи, подчинени на принципа на административната йерархична подчиненост — би се свела до правилните си измерения. Така предимството на общностното право би се ограничило до сферата на съдебната власт по начин, сходен с този на предимството на конституцията или закона, като се избегне рискът което и да било длъжностно лице да не признава получаваните от него разпореждания или да игнорира административните норми, които уреждат областта му на вземане на решения [38].

53. След като бяха описани тенденциите, на които се основава Съдът при тълкуването на член 234 ЕО, както и предимствата, които биха произтекли от неговото ориентиране в друга насока, следва да се анализира дали запитващият орган изпълнява гореизложените критерии.

Б — *Съдебната практика относно определението за юрисдикция, приложено спрямо Umweltsenat*

54. Umweltsenat е един от колегиалните органи, уредени в член 133, параграф 4 от австрийската конституция. Тази разпоредба предвижда изключение от общото правило, предоставящо правомощия на Verwaltungsgerichtshof (Върховния административен съд), което позволява на независими органи да се произнасят в производства срещу решения на административната власт. Освен това Umweltsenat се признава изрично в член 11, параграф 7 от конституцията, въпреки че това обстоятелство не го изважда от категорията, уредена в член 133, параграф 4, посочен по-горе.

55. Verfassungsgerichtshof (Австрийският конституционен съд) тълкува стеснително възможността за създаване на независими административни органи, тъй като това предполага дерогация от принципа, с който на Verwaltungsgerichtshof се предоставя компетентност да се произнася по жалби срещу администрацията [39], но налага съществени условия на тези органи, за да ги приближи в по-висока степен до функциите, присъщи на съда, вместо до тези на административен контролен орган. Убедително доказателство за това е, че наред с други характерни черти трибуналите, учредени съгласно член 133, параграф 4, отговарят на прин-

38 — Bobek, M., op. cit., счита, че има нещо „дълбоко смущаващо“ от гледна точка на разделението на властите, съдържащо се в съдебната практика Fratelli Costanzo.

39 — Решение от 14 октомври 1987 г., B267/86 (VfSlg. 11.500); Решение от 24 февруари 1999 г., B1625/98-32 (VfSlg. 15.427); Решение от 29 юни 2000 г., G175/95 (VfSlg 15.886) и Решение от 13 юни 2001 г., G141/00 (VfSlg 16.189).

ципите, заложени в член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както и в практиката на Европейския съд по правата на човека относно горепосочената разпоредба.

56. Umweltsenat се учредява през 1993 г. като независим трибунал по смисъла на член 133, параграф 4 от австрийската конституция, за да се произнася по жалбите срещу решения, приети от административните органи в областта на околната среда по силата на първи и втори раздел от UVP-G 2000. Състои се от 42 членове, 10 от които принадлежат към съдебната система, а 32 са експерти юристи. Мандатът им е неотменим и те разполагат с всички гаранции за безпристрастност.

57. Вътрешното функциониране на Umweltsenat е сходно с това на обикновен съд, с обективни правила за разпределение на делата, въпреки че председателят разполага със специфични правомощия за определяне на докладчиците и избора на трети член на състава [40]. Обсъжданията са тайни и членовете са задължени да спазват пълна поверителност [41].

58. Производството в Umweltsenat се урежда от общите правила на Verwaltungsverfahrensgesetz (Закона за административното производство, наричан понататък „AVG“), като особени разпоредби са въведени с USG 2000. Жалбата се подава до администрацията ответник в срок от 4 седмици след уведомяването за решението [42], чието действие се спира ex lege, освен ако не изрично не е предвидено противното [43]. Жалба може да се подаде от всички, участвали в административното производство, както и от редица институции, посочени в UVP-G 2000 [44]. Процедурата, предимно в писмена форма, гарантира принципа на състезателност и предвижда провеждането на заседание по служебен почин или по искане на страните [45]. Въпреки че представителството от адвокат не е задължително, всяко заинтересовано лице може да бъде представлявано от такъв [46].

59. Umweltsenat притежава правомощия на пълна юрисдикция. Въпреки че решенията му имат природата на административен акт, те се ползват със силата на пресъдено нещо, трябва да бъдат мотивирани, обявяват се в открито заседание, подлежат на изпълнение и по тях се допуска обжалване единствено пред Verwarltungsgerichtshof [47].

60. Съгласно критериите, описани в точки 54—59 от настоящото заключение, Umweltsenat е орган, който не е част от австрийската съдебна система, въпреки че изрично е признат в Конституцията на Австрия. Член 133, параграф 4 и член 11, параграф 7 от австрийския основен закон предоставят правораздавателни функции

40 — Членове 9 и 10 от USG 2000.
41 — Член 67f, параграф 2 от AVG.
42 — Член 40, параграф 2 от UVP-G 2000.
43 — Член 64, параграф 1 от AVG.
44 — Член 19, параграф 1 от UVP-G 2000.
45 — Член 67d, параграф 1 от AVG.
46 — Член 10 от AVG.
47 — С единственото изключение на евентуално обжалване пред Verfassungsgerichtshof, но единствено поради нарушаване на конституционна разпоредба.

на институции, които са извън органичната съдебна структура, но притежават съществени елементи, въз основа на които осъществяването на функциите им наподобява това на обикновен съд. Както отбелязвам в точка 49 от настоящото заключение, когато квазисъдебни органи придобият правораздавателни правомощия, условията от Решение по дело Vaassen-Goebbels следва да се прилагат в цялата им строгост. От това следва, че Umweltsenat изпълнява критериите за законоустановеност, постоянно действие, задължителен характер и прилагане на правни норми. Белег с важно значение, макар и неопределящ, е че австрийският конституционен съд изисква Umweltsenat да спазва процедурните гаранции, предвидени в член 6 от Европейската конвенция за правата на човека.

61. Предвид всичко гореизложено считам, че Umweltsenat, в качеството му на квазисъдебен орган, упражняващ правораздавателни функции, се признава формално в австрийската конституция и точно отговаря на принципите от Решение по дело Vaassen-Goebbels, така че запитващият орган е изцяло компетентен да отправи преюдициален въпрос съгласно член 234 ЕО.

VI — По същността на спора

62. Въпросът, който се разглежда в настоящото дело, заслужава да получи прост и категоричен отговор. По същество Umweltsenat иска да се установи дали измерването по проект между държави, който е предмет на Директива 85/337, следва да се сведе единствено до разстоянието във всяка държава членка или до общата действителна дължина на обекта. Практическите последици от решението, което Съдът приеме, са от съществено значение, тъй като, ако се избере първата теза, засягащата няколко страни ОВОС ще трябва да се раздели във всяка една от тях, все едно че става въпрос за различни проекти; ако се избере втората теза, оценката на въздействието върху околната среда ще се осъществи, като се има предвид проектът в неговата цялост, без да се вземат предвид границите и като се насърчава сътрудничеството между националните органи.

63. Както основателно отбелязва Комисията в точка 20 от становището си, конкретният случай се отнася изключително до задължението за извършване на оценка за въздействие върху околната среда, а не до съдържанието или последиците от споменатата оценка. Казано по-ясно, предмет на производството е спор относно правомощията, за да се изясни дали е необходим административен надзор. Следователно трябва да се определят „проектите“, попадащи в обхвата на Директива 85/337, условията, при които да се приложат праговете, и органът, на който е възложено изпълнението на превантивните административни функции, наложени с този акт.

A — *Понятието „проект, за който се предполага, че би оказал значително въздействие върху околната среда“ в Директива 85/337*

64. Като предпоставка на своята политика в областта на околната среда Европейската общност поддържа, че най-добрата форма на публична намеса в този сектор „се състои повече в предотвратяване на

замърсяването и нарушенията при източника, отколкото в последващи опити да се противодейства на ефекта от тях“ [48]. За тази цел се приема Директива 85/337, която хармонизира административните процедури, свързани с оценката на въздействието на някои обекти върху околната среда. Философията на този инструмент е обяснена в член 2 и член 4 от него, въвеждащи изискването за оценка, предхождаща реализирането на проектите, които от своя страна биват разделени на две групи: такива с безспорно въздействие (описани в приложение I), които винаги подлежат на надзор, и такива с ограничено въздействие (изброени в приложение II), надзорът върху които се провежда съгласно критериите, определени от всяка държава членка, но като се вземат предвид тези, залегнали в приложение III [49].

65. Поради разходите за ОВОС в Директива 85/337 подробно се определят проектите, изброени в приложение I. В приложение II характеристиките на всяка категория се определят по-общо, но държавите членки следва подробно да посочат обстоятелствата, при които се изисква ОВОС [50]. Не е учудващо, че Съдът е тълкувал стеснително възможностите, с които разполага всеки национален законодателен орган, с цел да не се измени същността на приложение II с прекалено неясни или изкуствени национални критерии. Следователно описанието в Директива 85/337 на всеки вид проект се характеризира с високо ниво на конкретност с цел националните органи да не могат да разчитат на двусмислието на разпоредбата, за да избегнат задължението си за извършване на оценка.

66. При все това въпросното конкретизиране е съпътствано от обхватно описание на „проектите“ от Директива 85/337. Така съгласно член 1, параграф 2 и член 2, параграф 1 под „проекти“ се разбират „строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“, както и всяка „намеса в естествената околна среда и ландшафта“. Към това може да се добави, че ОВОС се извършва, когато за такива обекти „се предполага, че биха оказали значително въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение“. Накрая, в приложение IV се съдържа информацията, която предприемачът трябва да предостави на компетентния орган, за да се извърши съответната оценка [51].

67. От тази комбинация от елементи възникват няколко последици:

48 — Първо съображение от Директива 85/337. Във връзка с превантивните цели на европейската политика в областта на околната среда вж. *Jans,* J.H. и *Vedder,* H. H.B., European Environmental Law, 3ª ed., ed. Europea Law Publishing, *Groningen*, 2008, p. 40—42.

49 — В споменатото приложение са включени „характеристиките на проектите“, тяхното „местоположение“ и отличителните черти „на предполагаемото въздействие“, като всеки раздел съдържа предписания, ограничаващи свободата на действие на държавите членки за определяне на свои собствени критерии за оценка.

50 — По този въпрос вж. Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Kraaijeveld и др. (C-72/95, Recueil, стр. I-5403, точка 50), Решение от 21 септември 1999 г. по дело Комисия/Ирландия (C-392/96, Recueil, стр. I-5901, точка 65), Решение от 16 септември 1999 г. по дело WWF и др. (C-435/97, Recueil, стр. I-5613, точка 36), Решение от 13 юни 2002 г. по дело Комисия/Испания (C-474/99, Recueil, стр. I-5293, точка 31), Решение от 16 март 2006 г. по дело Комисия/Испания (C-332/04, Recueil, стр. I-40, точка 76) и Решение от 23 ноември 2006 г. по дело Комисия/Италия (C-486/04, Recueil, стр. I-11025, точка 53).

51 — В приложение IV се изисква описание на проекта, кратко описание на основните проучени алтернативи, посочване на засегнатите елементи от околната среда, както и най-значителните аспекти на въздействието. Изисква се също така предоставянето на списък с мерки за ограничаване на вредните въздействия от обекта и кратко описание на евентуалните трудности, срещани от страна на предприемача при изготвянето на изискваната информация.

68. На първо място, предвидените в приложения I и II проекти следва да се тълкуват в светлината на член 1, параграф 2 и член 2, параграф 1, посочени по-горе, тъй като точният опис на дейностите се определя съгласно по-широка правна рамка и специалните разпоредби следва да се прилагат в съответствие с по-общите [52]. Следователно, когато в точка 20 от приложение I се посочва строителството на „надземни електропроводи с напрежение 220 kV и по-високо и с дължина над 15 km“, това се отнася за такива проекти, доколкото те „inter alia поради своя характер, мащаби или местонахождение [оказват] значително въздействие върху околната среда“.

69. На второ място, във връзка с гореизложеното общото определение е от голяма полза за конкретизиране на значението на ограниченията върху проектите; тоест онези видове строителство, изброени в приложението в зависимост от производствения капацитет [53], складовия капацитет [54] и дължината [55] — условия, познати също като „прагове на екологично въздействие“ [56]. Характеристиките, които определят всеки вид проект, действат като такива прагове, които от своя страна обуславят задължението за извършване на ОВОС съгласно членове 5—10 от Директива 85/337. Тъй като ограничават приложното поле на разпоредбата, те следва да се тълкуват с оглед на два критерия: въз основа на съгласувано тълкуване, според което изключенията се преценяват ограничително [57]; и — от гледна точка на цялостното въздействие на обекта — с особено внимание относно член 2, параграф 1 от Директивата, визиращ „характера“, „мащабите“ и „местонахождението“ на проекта. Тези критерии отчитат цялостния ефект от проекта върху околната среда. Следователно, когато с приложения I и II се определят прагове, основани на една от тези характеристики, Директива 85/337 е последователна като цяло и се опира на същата реалност като описаната в член 2, параграф 1.

70. На трето и последно място, трябва да се избягват тълкувания, които лишават от смисъл други разпоредби на Директива 85/337. В съзвучие с това правило едно основано на териториално разграничаване фрагментарно разбиране затруднява целите на приложение IV. Както вече бе отбелязано в точка 66 от настоящото заключение, приложението описва информацията, която предприемачът трябва да предостави. Сред данните се включва описание на „физическите характеристики на целия проект“ [58], оценка на „количество на очакваните отпадъчни продукти и емисии, дължащи се на дейностите по предлагания проект“ [59] или описание на „аспектите на околната среда, които вероятно биха били сериозно засегнати“ от проекта [60]. Трудно е да си представим изпълнението на тези задължения, ако се вземат предвид само частите, разположени на националната територия на органа, провеждащ ОВОС. „Физическите

52 — Този подход представлява изискване за последователност в нормативен текст като цяло, както постановява Съдът по-специално в своето Решение от 27 януари 2000 г. по дело DIR International Film и др./Комисия (C-164/98 P, Recueil, стр. I-447), точки 21—30 и Решение от 15 юни 1993 г. по дело Matra/Комисия (C-225/91, Recueil, стр. I-3203), точка 41.

53 — Параграфи 1, 2, 5 и параграф 18, буква б).

54 — Параграфи 10, 12, 13, 15, параграф 18, буква б) и параграф 21.

55 — Параграфи 7, 8, 16, 19 и 20.

56 — *Moreno Molina*, A.M., Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España, ed. Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 201.

57 — Решение от 10 декември 1968 г. по дело Комисия/Италия (7/68, Recueil, стр. 617), Решение от 28 октомври 1999 г. по дело ARD (C-6/98, Recueil, стр. I-7599), точки 9—31 и Решение от 17 юни 1998 г. (C-321/96, Recueil, стр. I-3809), точка 25.

58 — Параграф 1, първо тире от приложение IV.

59 — Параграф 1, трето тире от приложение IV.

60 — Параграф 3 от приложение IV.

характеристики на целия проект“ се проучват, като оценката на проекта се извършва цялостно, а не се ограничава само до неговото национално измерение. Потенциалният риск от замърсяване може да се оцени задълбочено единствено когато се прецени цялостното замърсяване, а не замърсяването в отделните държави.

71. Налице са и допълнителни мотиви, подкрепящи разширително тълкуване на понятието „проект“, които не произтичат единствено от Директива 85/337, а от практиката на Съда.

Б — *Фрагментирането на проекти, подлежащи на ОВОС в съдебната практика*

72. Въпреки че с това дело за първи път се поставя въпросът дали дадена национална граница представлява предел за проектите, предмет на Директива 85/337, съдебната практика познава случаи, когато държавите членки прибягват до фрагментирането на подлежащите на оценка обекти, за да заобиколят разпоредбите на общностното право. Няма прецеденти, сходни с разглежданото производство, но разяснения се внасят с решенията, чийто предмет е разширяване на обекти, частично изпълнение в рамките на транспортни мрежи или последователни и степенувани във времето дейности. При всеки от тези случаи Директива 85/337 се тълкува разширително, като се отхвърлят усилията за стесняване на приложното ѝ поле.

73. В дело Комисия/Испания [61] се оспорва липсата на ОВОС относно проекта за железопътна линия от 13 километра, която свързва градовете Лас Палмас и Оропеса. Начинанието е част от по-мащабна програма, наречена „Средиземноморски коридор“ — железопътна линия от 251 km, преминаваща през източния бряг на Испания, от Тарагона до Валенсия. Според испанското правителство въпросната отсечка е единственият обект на анализ и дължината ѝ не може да се категоризира като „линия за далечни превози“, предвидена в точка 7 от приложение I към Директива 85/337. Съдът изцяло отхвърля този аргумент, като се позовава на полезното действие на разпоредбата, което би се оказало сериозно засегнато, тъй като „би било достатъчно националните органи да фрагментират проект за далечни превози на последователни отсечки с по-малък обхват, за да се избегнат разпоредбите на Директивата както по отношение на проекта като цяло, така и по отношение на възникналите от такова фрагментиране отсечки“ [62]. Освен това в своето заключение по това дело генералният адвокат Poiares Maduro отбелязва, че е обичайно обектите с голям мащаб като разглеждания по делото, да се реализират на етапи [63]. Ако тезата на

61 — Решение от 16 септември 2004 г. (C-227/01, Recueil, стр. I-8253).

62 — Решение, посочено по-горе, точка 53.

63 — Заключение от 24 март 2004 г., в точка 48 от което генералният адвокат подчертава: „Тъй като строителството на железопътна линия от 251 km се осъществява на етапи, следването на предлаганата от Кралство Испания логика може да доведе до това никога да не се счита, че конкретен проект засяга трафика на дълги разстояния, тъй като всички последователни отсечки на железопътната линия покриват къси разстояния и свързват близки населени места. Ако се приеме такова тълкуване на директивата, поема се рискът от значително стесняване на приложното ѝ поле и застрашаване постигането на преследваната цел“.

Испания беше възприета, това щеше да изключи от приложното поле на Директива 85/337 не само разглежданата железопътна линия, но и огромна част от строителните проекти, предприети от държавите членки.

74. Трудностите при проектите, разделени на различни времеви етапи, се подчертават в дела Wells [64], Комисия/Обединено кралство [65] и Barker [66], в които Съдът повтаря нуждата от проучването на проектите в тяхната цялост. За да не се допусне сегментирането по административни етапи да промени същността на проекта, като по този начин се избегне прилагането на Директива 85/337, съдебната практика потвърждава, че ОВОС „трябва да бъде с цялостен характер, като се вземат предвид всички аспекти на проекта“, които не са били оценени или за които предстои извършването на нова оценка [67]. Накратко, наложеният с Директива 85/337 контрол е цялостен, без отделните административни етапи на проекта да могат да попречат на постигането на целите му.

75. Подобно нещо се случва, когато ОВОС не е извършена, защото обектът, който поначало не подлежи на оценка за въздействие върху околната среда, предполага изменение или разширение на друг обект, фигуриращ в приложенията към Директива 85/337. Това обстоятелство е отбелязано в дело Abraham и др. [68], по което живеещите в съседство с летище Liège-Bierset подават жалба срещу властите, предприели неговото разширяване, с което се цели да стане възможна експлоатацията му 24 часа в денонощието, 365 дни в годината. Точка 7 от приложение I предвижда задължението за извършване на ОВОС по отношение на „строителството […] на летища с дължина на основната писта 2100 м или повече“. Нищо не се предвижда обаче по отношение на разширяването на летище, най-вече когато такова разширяване не променя размера на пистата. В този контекст проектираният обект изменя инфраструктурата на летището чрез строителството на контролна кула, нови изходи от пистите и паркинги, както и дейности по оборудване и разширяване на основната писта, въпреки че не се променя дължината ѝ. Съдът осъзнава, че подобно начинание предполага голямо въздействие върху околната среда и че се търси избягване на задължителната ОВОС под претекста, че не се извършва удължаване на пистата. Въз основа на цялостен критерий за преценка и с оглед гарантиране полезното действие на Директива 85/337 Съдът постановява с решението, че работите по „изменение на летище с дължина на основната писта 2100 метра или повече са не само работите за удължаването на пистата, но и всички работи по сградите, съоръженията или оборудването на това летище, щом поради своето естество, значение и характеристики те могат да се считат за изменение на самото летище“ [69].

76. Разгледаните решения отразяват желание да се попречи разделянето на проект да окаже влияние върху задължението за извършване на ОВОС. Като се

64 — Решение от 7 януари 2004 г. (C-201/02, Recueil, стр. I-723).
65 — Решение от 4 май 2006 г. (C-508/03, Recueil, стр. I-3969).
66 — Решение от 4 май 2006 г. (C-290/03, Recueil, стр. I-3949).
67 — Решение по дело Barker, посочено в предходната бележка под линия, точка 48.
68 — Решение от 28 февруари 2008 г. (C-2/07, Сборник, стр. I-1197).
69 — Точка 36.

вземат предвид начинанията в тяхната *цялост*, в решенията се заключава, че въздействието върху околната среда е феномен без измерения, производствени нива или складов капацитет. В дело Ecologistas en Acción-CODA Съдът напомня, че „целта на [Директива 85/337] не може да бъде заобиколена чрез разделянето на един проект и че липсата на отчитане на съвкупните последици от няколко проекта не трябва да води на практика до освобождаването на всички проекти от задължението за оценка, след като, взети заедно, те биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда“ [70].

77. Формулирането на това опасение се среща многократно в съдебната практика — като правило, посочено във всички дела, които се отнасят до Директивата. Затова се твърди, че „приложното [ѝ] поле […] е обширно, а целта ѝ е много широка“ [71]. Именно поради тази причина би било непоследователно да се заобиколят задълженията по нея, по-специално когато с пропускането на ОВОС се одобряват обекти с потенциално вредно въздействие върху околната среда.

78. Следователно, ако проект от приложение I към Директива 85/337 се регулира от нейните разпоредби, когато той се изпълнява на различни етапи, когато административната процедура включва различни части или когато се изменя, тези разпоредби важат и в случай че проектът се разпростира на различни национални територии. Във всеки случай, преди да приключа, уместно е да се разгледа влиянието на териториалния фактор при прилагането на Директива 85/337.

В — *Националните граници като ограничение за ОВОС*

79. Стените в Европа са свидетелство за драматично общо минало. Европейските общности се изграждат именно за да се премахнат преградите и телените мрежи, с убеждението, че границите издигат бариери пред растежа, развитието, общуването и съвместното съществуване на народите. „Обединяваме хора, не държави“, потвърждава Жан Моне, описвайки движещата интеграционна сила на своя проект. В това съвместно начинание физическото разделение между страните постепенно изчезва, за да се стигне до сливането, обусловено от влизането в сила на Шенгенското споразумение [72].

80. Ако хората, стоките, услугите и капиталите се движат в европейското пространство без ограничения, би било парадоксално тези прегради да възкръснат

70 — Решение от 25 юли 2008 г. (C-142/07, Сборник, стр. I-6097, точка 44).

71 — Решение по дело Kraaijeveld и др., посочено по-горе, точка 31, Решение по дело WWF и др., посочено по-горе, точка 40, Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 46 и Решение по дело Abraham, посочено по-горе, точка 32.

72 — Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г. между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183), подписана на 19 юни 1990 г. в Шенген (Люксембург).

по отношение на феномен, който по своята същност не се съобразява със страни или континенти — замърсяването. Затова, ако общностната политика по околната среда налага борбата със засягащото различни държави замърсяване с ясното съзнание, че тази борба не се води от едно-единствено място, би било несъстоятелно подлежащите на ОВОС проекти да се фрагментират в зависимост от територията, на която се реализират.

81. Това твърдение се подкрепя от самата Директива 85/337, в член 7 от която се определят начините за междудържавно сътрудничество, когато даден обект се разпростира върху няколко страни от Съюза. Идентично основание е заложено в Конвенцията от Еспо от 25 февруари 1991 г. за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст [73]. Член 7 от Директива 85/337, посочен по-горе, отговаря на разпоредбите на тази конвенция, като в параграфи 1 и 2 от него се допуска възможността една държава да участва в процедура за ОВОС, започнала в друга държава, въз основа на това, че обектът засяга първата държава. [74] Текстът на разпоредбата не предвижда единствено този начин на сътрудничество. Напротив — ако дадено начинание се предприеме от няколко държави съвместно, всяка от тях следва да извърши ОВОС, като обаче си съдейства взаимно с останалите по отношение на съответните процедури. При липса на оценка в европейски мащаб се изисква сътрудничество [75].

82. Това съвместно действие трябва да използва общи критерии като например общо и цялостно понятие за проект, тъй като ако това не е изпълнено, сътрудничеството би се свело до фарс, с който се избягват наложените с Директива 85/337 задължения относно проекта. В настоящото дело следва да предположим, че в Италия е била извършена задължителната ОВОС, тъй като на нейна територия се разпростират повече от 15 km от съоръжението. Причината за опасенията ми става ясна, ако си представим конкретния случай в друг вариант: трансграничен проект с обща дължина от 29 km, с отсечки от по 14,5 km във всяка държава; според приложение I извършването на ОВОС не би се изисквало в нито една от двете страни, с риск проектът като цяло да остане извън рамките на всякакъв надзор, което показва обезпокоителните последици, произтичащи от тезата, защитавана от Alpe Adria.

83. Ето защо считам, че една национална граница не представлява ограничение по

73 — Текст, към който Европейската общност се присъединява с Решение на Съвета от 15 октомври 1996 г. относно одобряването на Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст (непубликувано).

74 — Този случай е следствие от параграф 2 от разпоредбата: „Ако държавата членка, която получава информация съгласно параграф 1, покаже, че възнамерява да участва в процедурите по вземане на решение, посочени в член 2, параграф 2, държавата членка, в чиято територия се предвижда провеждането на проекта, изпраща, ако вече не го е направила, на засегнатата държава членка, информацията, която следва да се предостави съгласно член 6, параграф 2 […]“. Несъмнено е, че в член 7 се предвижда ситуация, при която проектът се развива в една-единствена държава, но с въздействие в съседната страна или съседните страни.

75 — В противен случай създаването на общностна политика в областта на околната среда не би имало голям смисъл. Въз основа на опита на федералните държави Общността изготвя програма в тази област, за да избегне затрудненията, произтичащи от многообразието от законодателства, както и териториалността на тяхното прилагане. Твърде значим е моделът на САЩ, където по подобие на Общността се прилагат хармонизирани правни инструменти, изискващи сътрудничество между щатите. *Hall*, N. D., „Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy“, Harvard Environmental Law Review, № 32, 2008 и *Revesz*, R.L., „Environmental Regulation in Federal Systems“, Yearbook of European Environmental Law, Oxford University Press, 2000, p. 10—14.

отношение на определението за проектите, предвидени в Директива 85/337. Следователно държава членка трябва да предвиди задължение за оценка на проектите, посочени в приложение I, по-специално в точка 20 от него, в случай на предложение за изграждане на съоръжение на територията на две или повече държави членки, когато прагът на задължението за оценка не е достигнат за отсечката, разположена в рамките на нейните граници, но се достига, като се прибави отсечката, проектирана в съседната държава или съседните държави.

VII — Заключение

84. Предвид изложените по-горе разяснения предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос на Umweltsenat, както следва:

„Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда следва да се тълкува в смисъл, че държава членка е длъжна да предвиди задължение за оценка на проектите, посочени в приложение I към въпросната директива, по-специално в точка 20 от него, в случай на предложение за изграждане на съоръжение на територията на две или повече държави членки, когато прагът на задължението за оценка не е достигнат за отсечката, разположена в рамките на нейните граници, но се достига, като се прибави отсечката, проектирана в съседната държава или съседните държави.“