Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 10 януари 2017 година[1]

Дело C-529/15

Gert Folk
срещу
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

(Преюдициално запитване от Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия)

„Директива 2004/35/ЕО — Екологична отговорност — Експлоатация на водноелектрическа централа — Разрешение и експлоатация преди срока за транспониране на Директивата — Времева рамка на прилагане — Определение за щети на водите — Национално законодателство, което изключва щети, попадащи в обхвата на разрешение — Изключване на неблагоприятните ефекти, при които се прилага член 4, параграф 7 от Директива 2000/60/ЕО — Достъп до правосъдие по въпроси на околната среда — Процесуална легитимация в процедури за проверка — Лица, които са засегнати или има вероятност да бъдат засегнати“

I – **Въведение**

1. През 1998 г. е издадено разрешение за водноелектрическа централа на река Мюрц в Австрия. Централата е в експлоатация от 2002 г. насам. Д-р Folk (наричан по-нататък „жалбоподателят“) имал право на риболов от баража надолу на двата бряга на реката. Според жалбоподателя експлоатацията на електроцентралата причинява значителни и чести кратки колебания на водното равнище. Това води до много бързото изсушаване на някои площи, покрити с вода, а това от своя страна — до отделяне на зони от коритото на реката от течащата вода, което пък направило за малките и младите риби невъзможно да следват течението. Рибата измира.

2. Жалбоподателят подава жалба до компетентните органи. Жалбата му обаче е отхвърлена с мотива, че експлоатацията на електроцентралата попада в обхвата на разрешение. Запитващата юрисдикция — австрийският Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия) — поставя редица въпроси, свързани с три проблема. Първият се отнася до времевата рамка на прилагане на Директива 2004/35/ЕО (Директивата за екологичната отговорност, наричана по-нататък „ДЕО“)[2]. Вторият е дали определението за екологични щети съгласно австрийското право съответства на ДЕО, и по-специално дали изключва щетите, които „попадат в обхвата на разрешение“. Националната юрисдикция пита още за ролята на член 4, параграф 7 от Директива

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, 2004 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168), изменена с Директива 2006/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година (ОВ L 102, 2006 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 3) и с Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година (ОВ L 140, 2009 г., стр. 114).

2000/60/ЕО (Рамковата директива за водите, наричана по-нататък „РДВ“)[3] в определението на понятието „щети на водите“ съгласно ДЕО. Третият въпрос е дали национална разпоредба, която не позволява на лицата, имащи право на риболов, да инициират провеждането на процедура за проверка, е съвместима с разпоредбите, уреждащи достъпа до правосъдие на частни лица съгласно ДЕО.

II – **Правна уредба**

A– *Правото на Съюза*

1. Директивата за екологичната отговорност

3. Член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО (в редакцията, приложима по отношение на главното производство) уточнява, че „екологични вреди“ означава „щети на водите, които включват всички щети със сериозно неблагоприятно въздействие върху екологичния, химичния и/или количествения статус и/или екологичния потенциал, както са определени в Директива 2000/60/ЕО, на въпросните води, с изключение на неблагоприятните ефекти, при които се прилага член 4, параграф 7 от споменатата директива“. Съгласно член 2, параграф 5 от същата директива „води“ означава всички води в обхвата на Директива 2000/60/ЕО“.

4. Член 12, параграф 1 от ДЕО, озаглавен „Искане за действие“, гласи следното:

„Физически и юридически лица, които:

а) са засегнати или има вероятност да бъдат засегнати от екологични щети; или

б) имат достатъчен интерес, който да предявят по отношение на от вземането на екологично решение във връзка с щетите, или,

в) […] предявя[ва]т нарушено право, когато законът за административните процедури на държавата членка предвижда такова предварително условие,

имат право да представят на компетентния орган своите наблюдения във връзка със случаи на екологични щети или непосредствена заплаха от щети, които са им известни, и имат право да искат от компетентния орган да предприеме действия съгласно настоящата директива.

Държавите членки определят, в кои случаи са налице „достатъчен интерес“ и „нарушено право“.

[…]“.

5. Член 13 от ДЕО който се отнася до„Процедури за проверка“, гласи, че:

„Лицата, посочени в член 12, параграф 1, могат да сезират съд или друг независим и безпристрастен публичен орган, който е компетентен да проверява процесуалната и материалната законност на решенията, действията и бездействията на компетентния орган съгласно настоящата директива.

3 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193).

Настоящата директива не засяга никоя разпоредба от националното законодателство, която регулира достъпа до правосъдието, както и на тези, които изискват преди започване на съдебно производство да се изчерпят административните процедури“.

6. Член 17 от ДЕО озаглавен „Времева рамка на прилагане“, предвижда, че същата директива не се прилага за:

— „щети, предизвикани от емисия, събитие или инцидент, възникнали преди датата, посочена в член 19, параграф 1,

— щети, предизвикани от емисия, събитие или инцидент, възникнали след датата, посочена в член 19, параграф 1, когато същите са резултат от конкретна дейност, извършена и приключила преди въпросната дата,

— щети, ако са изминали повече от 30 години от възникването на емисията, събитието или инцидента, довели до щетите“.

2. Рамковата директива за водите

7. Член 4, параграф 7 от РДВ предвижда, че държавите членки не са в нарушение разпоредбите на същата директива, когато:

„– невъзможността за достигане на добро състояние на подземния воден обект, доброто екологично състояние или, където е необходимо, добър екологичен потенциал, или за опазване повърхностния или подземен воден обект от влошаване на състоянието му, е в резултат на нови модификации на физическите характеристики на повърхностния или промени в нивото на подземния воден обект, или

– невъзможността за предпазване на отличното състояние на повърхностен воден обект от влошаване е в резултат от нови устойчиви човешки дейности по развитието

и всички следващи условия са спазени:

а) предприети са всички практически действия за намаляване отрицателния ефект върху състоянието на водния обект;

б) причините за тези модификации или промени в нивото са изрично посочени и обяснени в плана за управление на речния басейн по член 13, като целите се преразглеждат всеки 6 години.

в) причините за тези промени или модификации са от преимуществен обществен интерес и/или ползите за околната среда и обществото от постигане на целите по параграф 1 са по-незначими от ползите от новите модификации или промени в нивото за човешкото здраве, за поддържане човешката безопасност или за устойчивото развитие; и

г) полезните цели, обслужвани от тези модификации или промени в нивото на водния обект, не могат по технически причини или непропорционалност на разходите да бъдат постигнати с други средства, които са по-добрата екологична възможност“.

Б– *Австрийското право*

8. ДЕО е транспонирана на федерално равнище в Австрия с Bundes-Umwelthaftungsgesetz (Федерален закон за екологичната отговорност, наричан по-нататък „B-UHG“)[4]. Съгласно член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG „екологични щети“ е „всяко сериозно увреждане на водите, т.е. всяка щета, която има сериозно неблагоприятно въздействие върху екологичния, химичния или количествения статус или екологичния потенциал на съответните води по смисъла на Wasserrechtsgesetz 1959 (Закона за водите, наричан по-нататък „WRG“[5]) […] и не попада в обхвата на разрешение, издадено съгласно [WRG] […]“.

9. Съгласно член 11 от B-UHG:

„1) Физическите или юридическите лица, правата на които могат да бъдат нарушени от настъпили екологични щети, могат да подадат писмена жалба пред районния административен орган, териториално компетентен по мястото на настъпване на твърдените екологични щети, с която да поискат предприемането на действия по смисъла на член 6 и член 7, параграф 2. […]

2) Права по смисъла на параграф 1, изречение първо са:

2. по отношение на водите: съществуващите права по смисъла на член 12, параграф 2 от [WRG] […]“.

III – **Фактически обстоятелства, производство и преюдициални въпроси**

10. Дружеството Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH стопанисва водноелектрическа централа на река Мюрц с изтичало с дължина 1 455 метра. Жалбоподателят има право на риболов от баража надолу на двата бряга на река Мюрц за отсечка с приблизителна дължина 12 км.

11. Електроцентралата получава разрешение за експлоатация с решение на Landeshauptmann von Steiermark (управител на провинция Щирия) през 1998 г. Тя е в експлоатация от 2002 г. насам.

12. На 29 септември 2009 г., следвайки процедурата по член 11 от B-UHG, жалбоподателят подава жалба за екологични нарушения пред Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (административен орган, окръг Мюрццушлаг). Той твърди, че водноелектрическата централа причинява тежки вреди на околната среда, създали пречки за естественото размножаване на рибите. Кратките и значителни колебания на водното равнище довели до много бързото изсушаване на площи, покрити с вода, а това от своя страна — до отделяне на зони от коритото на реката от течащата вода. Това прави невъзможно малките и младите риби да следват течението. Често това е причина рибата да умира по протежението на дълги отсечки от реката. Жалбоподателят твърди, че това се дължи на липсата на проход при електроцентралата и на начина на функциониране на тази електроцентрала.

13. Администрацията на окръг Мюрццушлаг и впоследствие Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (Независим административен сенат, провинция Щирия) (наричан по-нататък „UVS“) отхвърлят жалбата на жалбоподателя. Решението на UVS от 15 май 2012 г. по същество се обосновава с факта, че управителят на провинция Щирия бил издал разрешение за

4 — BGBl. I, № 55/2009 от 19 юни 2009 г.

5 — BGBl. № 215/1959 от 16 октомври 1959 г., с последващите изменения.

експлоатацията на водноелектрическата централа. Това решение съдържало и предписание за количествата остатъчна вода. Следователно твърдяната щета попадала в обхвата на разрешение, издадено съгласно WRG. Поради това не били налице екологични щети съгласно член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG.

14. Жалбоподателят оспорва решението на UVS пред Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия), запитващата юрисдикция. Той твърди, че B-UHG е несъвместим с ДЕО: не всяко разрешение, издадено съгласно WRG, следва да изключва екологични щети.

15. В този контекст запитващата юрисдикция решава да спре производството и да отправи следните преюдициални въпроси:

„1) Прилага ли се [ДЕО] […] и към щети, които действително настъпват след упоменатата в член 19, параграф 1 от ДЕО дата, но произтичат от експлоатацията на съоръжение (водноелектрическа централа), получило разрешение и пуснато в експлоатация преди тази дата, и попадат в обхвата на разрешение, издадено съгласно водното законодателство?

2) Допуска ли [ДЕО], и по-специално членове 12 и 13, национална разпоредба, която изключва възможността лицата, имащи право на риболов, да инициират провеждането на процедура за проверка по смисъла на член 13 от [ДЕО] във връзка с екологични щети по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от Директивата?

3) Допуска ли [ДЕО], и по-специално член 2, параграф 1, буква б), национална разпоредба, която изключва от понятието „екологични щети“ щетите, имащи сериозно неблагоприятно въздействие върху екологичния, химичния или количествения статус или екологичния потенциал на съответните води, когато тези щети попадат в обхвата на разрешение, издадено съгласно национална законова разпоредба?

4) При отрицателен отговор на третия въпрос:

Ако при издаването на разрешението съгласно национални разпоредби не са проверени критериите по член 4, параграф 7 от [РДВ] (респ. на националните мерки за транспонирането му), когато се разглежда въпросът дали са налице екологични щети по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от [ДЕО], трябва ли член 4, параграф 7 от [РДВ] да се приложи пряко и да се провери дали критериите, определени с тази разпоредба, са изпълнени?“.

16. Жалбоподателят, австрийското правителство и Комисията представят писмени становища. Жалбоподателят и Комисията участват в съдебното заседание от 19 октомври 2016 г.

IV – **Преценка**

17. Настоящото заключение е структурирано по следния начин. Първо, ще разгледам времевата рамка на прилагане на ДЕО (А). Второ, ще анализирам двата въпроса, които се отнасят до определението за „екологични щети“. По-специално ще разгледам въпроса дали изключението, предвидено в австрийското законодателство, относно щетите, „които попадат в обхвата на разрешение“, съответства на определението за щети на водите съгласно член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО (Б). След това ще разгледам въпроса за изключението, което се съдържа в това определение, на „неблагоприятните ефекти, при които се прилага член 4, параграф 7 от РДВ“ (В). Накрая ще се спра на въпроса за процесуалната легитимация на притежателите на право на риболов (членове 12 и 13 от ДЕО) (Г).

A– *По първия въпрос — времева рамка на прилагане на ДЕО*

18. С първия си въпрос запитващата юрисдикция пита дали ДЕО се прилага за щети, които са настъпили *след* датата на транспониране на тази директива, но произтичат от експлоатацията на водноелектрическа централа, получила разрешение и пусната в експлоатация *преди* тази дата.

19. Държавите членки е трябвало да транспонират ДЕО в националното право до 30 април 2007 г. (член 19, параграф 1 от ДЕО). Съществуват три уточнения на времевата рамка, или по-скоро изключения от нея, въведени с член 17 от ДЕО. Член 17, първо тире от ДЕО, което е релевантно за обстоятелствата по настоящото дело, предвижда, че тази директива не се отнася за „щети, предизвикани от емисия, събитие или инцидент, възникнали преди датата, посочена в член 19, параграф 1“.

20. Запитващата юрисдикция изтъква, че електроцентралата е получила разрешение през 1998 г. и е в експлоатация от 2002 г. И двете дати са преди 30 април 2007 г. Твърди се обаче, че щетите са настъпили след тази дата. Запитващата юрисдикция пита дали член 17, първо тире от ДЕО (транспониран с член 18 от B-UHG) се прилага. Тя има колебания относно това какво трябва да се разбира под „събитие“ или „инцидент“ във връзка с щети, причинени от експлоатацията на водноелектрическа централа. Според запитващата юрисдикция, ако „събитието“ или ‚инцидентът“ е пускането в експлоатация на водноелектрическа централа, ДЕО не би била приложима.

21. Жалбоподателят твърди, че „събитието“ или „инцидентът“, което/който причинява щетите, не е пускането в експлоатация на електроцентралата, а многократното повторение на събитието (спирането на турбината), което се случва няколко пъти в годината и което продължава да се случва след 30 април 2007 г. Австрийското правителство твърди, че определящият елемент за тълкуването на член 17, първо тире е дали щетите са причинени преди или след изтичането на срока за транспониране. Следователно ДЕО се прилага за всички щети, които продължават да настъпват след 30 април 2007 г., предизвикани от експлоатацията на електроцентралата, която е получила разрешение и е изградена преди тази дата. Според Комисията член 17 пояснява, че „събитието“, предизвикващо щетите, е „резултат“ от „дейност“, но не отъждествява събитието с дейността.

22. Следователно запитващата юрисдикция и страните, които са представили писмени становища пред Съда, изтъкват различни релевантни моменти: i) датата на разрешението; ii) пускането в експлоатация на електроцентралата; iii) отделните (повтарящи се) събития — а именно спирането на турбината, което причинява колебанията във водното равнище. Запитващата юрисдикция иска да се установи кой от тези три момента представлява „събитието“ или „инцидентът“, за което/който се отнася член 17, първо тире.

23. Според мен едва ли има съмнение, че релевантното „събитие“ или „инцидент“ е от третата категория: действителните физически изменения във водното равнище на реката, които се явяват непосредствената и необходима причина за твърдените щети.

24. Това се подкрепя от практиката на Съда, според която от член 17, първо и второ тире от ДЕО, във връзка със съображение 30 от същата директива, следва, че Директивата се прилага за щети, предизвикани от емисия, събитие или инцидент, възникнали на 30 април 2007 г. или след тази дата, „когато тези щети са резултат било от дейности, упражнявани след тази дата, било от дейности, които са упражнявани преди тази дата, но не са приключили преди нея“ [6].

6 — Решения от 9 март 2010 г., ERG и др. (C-378/08, EU:C:2010:126 т. 40 и 41), от 9 март 2010 г., ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 34), определение от 9 март 2010 г., Buzzi Unicem и др. (C-478/08 и C-479/08, непубликувано, EU:C:2010:129, т. 32) и решение от 4 март 2015 г. Fipa Group и др. (C-534/13, EU:C:2015:140, т. 44).

25. Следователно както *продължаващите* събития, така и *повтарящите* се събития, които предизвикват щети след 30 април 2007 г., попадат в обхвата на ДЕО. Националната юрисдикция трябва да провери, въз основа на задълбоченото познаване на фактите по настоящото дело, какво по вид събитие е налице и дали разглежданите щети попадат във времевата рамка на прилагане на ДЕО[7]. От представената пред Съда информация става ясно, че релевантното „събитие“ или „инцидент“ в настоящия случай не е нито разрешението, нито пускането в експлоатация на електроцентралата, а отделни случаи, при които експлоатацията на електроцентралата води до колебания във водното равнище.

26. Без значение е фактът, че твърдените щети са резултат от експлоатацията на електроцентрала, която е получила разрешение и е започнала да функционира преди определения в ДЕО краен срок.

27. Член 17, първо тире от ДЕО изключва само събития или инциденти, настъпили преди датата на транспониране. За разлика от това, той не обхваща нови събития или инциденти, предизвикани от дейност, която е започнала преди тази дата, но продължава и след нея. Затова съм съгласен с мнението, изразено от генералния адвокат Kokott в представеното от нея заключение по дело ERG и др.: ДЕО трябва да се прилага, когато *продължаваща* дейност, започната още преди влизането в сила на директивата, води до *нови* екологични щети след 30 април 2007 г.[8].

28. Систематичното тълкуване на различни разпоредби от ДЕО също потвърждава, че понятията „инцидент“ и „събитие“ не могат да се отъждествяват с понятието „дейност“. Понятието „трудова дейност“ е самостоятелно дефинирано в член 2, параграф 7 като „всяка дейност, извършвана в хода на икономическа дейност, търговска дейност или работа, независимо дали е от частен, обществен, материален или идеален характер“. Член 3 определя материалния обхват на ДЕО, като се позовава на „трудовите дейности“, изброени в приложение III към същата директива, независимо кога са започнати тези дейности.

29. Член 17 определя времевата рамка на прилагане на ДЕО с цел да се защити правната сигурност, като не допуска прилагането на Директивата с обратна сила. Второто тире изключва щетите, предизвикани от емисия, събитие или инцидент, възникнали след датата на транспониране, само когато дейността, от която са резултат, е извършена и приключила преди въпросната дата. Както посочва Комисията, ако пускането в експлоатация на водноелектрическата централа — тоест започването на „дейността“ — трябваше се отъждествява със „събитието“ или „инцидента“, член 17, второ тире от ДЕО би бил лишен от смисъл.

30. Вследствие на гореизложеното на първия въпрос според мен трябва да се отговори следното: ДЕО се прилага за екологични щети на водите, предизвикани в хода на продължаващата експлоатация на съоръжение от събитие или инцидент, настъпили след датата, посочена в член 19, параграф 1 от същата директива, дори ако това съоръжение е получило разрешение и е пуснато в експлоатация преди тази дата.

7 — Решения от 9 март 2010 г. ERG и др. (C-378/08, EU:C:2010:126, т. 43) и от 9 март 2010 г., ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 36).

8 — C-378/08, EU:C:2009:650, т. 67 и 68.

Б– *По третия въпрос — определението за „щети на водите“ в ДЕО*

31. Член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG предвижда, че екологични щети по отношение на водите е всяка щета, която има сериозно неблагоприятно въздействие върху екологичния, химичния или количествения статус или екологичния потенциал по смисъла на WRG и „която не попада в обхвата на разрешение, издадено съгласно [WRG]“.

32. Според запитващата юрисдикция това изключение означава, че доколкото водноелектрическата централа се експлоатира в съответствие с разрешение, издадено съгласно WRG, въпросните щети не могат да съставляват екологични щети. Запитващата юрисдикция пита дали изключването на щетите, попадащи в обхвата на разрешение, издадено съгласно националното право, от определението за екологични щети на водите е в съответствие с член 2, параграф 1 буква б) от ДЕО.

33. Както ще посоча по-долу, според мен такова автоматично изключване без разграничение действително е недопустимо. Следва обаче още да се подчертае в началото, че отговорът, даден в настоящото заключение, се отнася само до конкретния въпрос, зададен от националната юрисдикция. Той не се отнася до, и следователно по никакъв начин не обезсмисля, другите елементи на определението за екологични щети, като например въпроса кога и дали неблагоприятното въздействие е „сериозно“.

34. Австрийското правителство потвърждава, че член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG е в съответствие с член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО. То поддържа тълкуването на тази разпоредба от ДЕО в контекста на РДВ. То твърди, че съгласно РДВ разрешение може да бъде издадено само ако се гарантира, че проектът зачита общия интерес, а именно ако се гарантира, че проектът няма да има значителен отрицателен ефект върху качеството на водата или върху нейното екологично състояние. Поради това според австрийското правителство дадена дейност не следва да поражда отговорност, доколкото за нея има издадено разрешение.

35. Комисията и жалбоподателят са на друго мнение. Те твърдят, че изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG, е в противоречие с член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО. Последният не съдържа изключение по отношение на щетите, попадащи в обхвата на разрешение.

36. Съгласен съм с жалбоподателя и Комисията. Позицията на австрийското правителство не може да бъде приета.

37. Член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО не предвижда общо изключване на щетите, попадащи в обхвата на разрешение, от понятието за „екологични щети“. Тази разпоредба допуска единствено изключване от определението за щети на водите на неблагоприятните ефекти, при които се прилага член 4, параграф 7 от РДВ.

38. Общото изключване на щетите, попадащи в обхвата на разрешение, предвидено в член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG, не може да бъде отнесено към изключването на неблагоприятните ефекти, попадащи в обхвата на член 4, параграф 7 от РДВ. Обхватът на изключването, предвидено в австрийското право, е много по-широк и концептуално доста различен от изключването, предвидено в РДВ.

39. Член 4, параграф 7 от РДВ предвижда, че държавите членки не са в нарушение на разпоредбите на тази директива, когато невъзможността за достигане на добро състояние на подземния воден обект, доброто екологично състояние или потенциал, или за опазване на повърхностния или подземен воден обект от влошаване на състоянието му, е в резултат на

нови модификации на физическите характеристики на повърхностния или промени в нивото на подземния воден обект или когато невъзможността за предпазване на отличното състояние на повърхностен воден обект от влошаване е в резултат от *нови* устойчиви човешки дейности по развитието.

40. За да бъде приложима тази дерогация, трябва да са изпълнени условията, предвидени в член 4, параграф 7, букви а)—г) от РДВ, възпроизведени по-горе в точка 7 от настоящото заключение [9]. Безспорно държавите членки са длъжни да откажат издаването на разрешение за проекти, които могат да причинят влошаване на състоянието на въпросния воден обект, освен ако се приеме, че проектът попада в обхвата на дерогацията по член 4, параграф 7 от РДВ [10]. Все пак съществуването на разрешение само по себе си не означава непременно, че всички критерии по член 4, параграф 7 от РДВ са изпълнени. Действително няма гаранции, че всички критерии, изброени в член 4, параграф 7 от РДВ, винаги и автоматично са изпълнени, когато е издадено разрешение. Точно такъв е случаят, когато въпросните разрешения предхождат РДВ. Поради всички тези съображения общото изключване на щетите, попадащи в обхвата на разрешение, предвидено в член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG, не може да се вмести в рамките на изключението по член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО чрез позоваване на член 4, параграф 7 от РДВ.

41. Австрийското правителство обаче допълва, че посоченото по-горе изключване не е равнозначно на пълно изключване на отговорността. Първо, според законодателната история на B-UHG щетите, предизвикани от инциденти поради неизправност, не се считат за попадащи в обхвата на разрешение. Второ, член 21a от WRG позволява намесата на органите в обществен интерес след издаването на разрешение, за да бъдат въведени допълнителни изисквания, адаптации, временни ограничения или дори забрани.

42. Според мен тези доводи не привеждат „изключението във връзка с разрешение“ по член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG в съответствие с член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО.

43. Първо, дори ако щетите, предизвикани от инциденти поради неизправност, не следва да се считат за „попадащи в обхвата“ на разрешение, нищо не може да предотврати щетите, предизвикани от „нормалната“ експлоатация на съоръжението. Тази нормална експлоатация може да има последици, които не са били предвидени или очаквани към момента на издаване на разрешението.

44. Второ, фактът, че съгласно националните разпоредби относно водите е възможно адаптиране на разрешенията или приемане на други коригиращи мерки, не гарантира, че механизмите и задълженията, установени с ДЕО, се прилагат и се спазват. Съществуването на процедура за изменение и наблюдение на издадените разрешения съгласно член 21a от WRG не променя факта, че щетите, попадащи в обхвата на разрешение, независимо дали са обект на тази процедура, са изключени от понятието за щети, а следователно и от обхвата на приложение на националните правила, които транспонират ДЕО. Във всеки случай австрийското правителство не изтъква, че целта на горепосочената разпоредба е да се съобрази с изискванията на член 4, параграф 7 от РДВ.

45. Освен това предположението, че наличието на разрешение автоматично удовлетворява стандартите на РДВ, за да се предотврати възможността за настъпването на значителен отрицателен ефект, би направило ДЕО до голяма степен излишна. Действително, материалният обхват на приложение на ДЕО се определя от член 3. Тази разпоредба посочва, че по отношение на щети на водите и щети на почвата Директивата е приложима за трудовите

9 — Вж. решения от 4 май 2016 г., Комисия/Австрия (C-346/14, EU:C:2016:322, т. 65 и 66) и от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560, т. 67).

10 — Решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 50).

дейности, изброени в приложение III, независимо дали е налице умисъл или небрежност. Съгласно съображение 8 от ДЕО тези трудови дейности, определени чрез позоваване на съответното законодателство на Съюза, крият риск за здравето на човека или околната среда. Поради естеството на изброените дейности е вероятно за много от тях, ако не и за всички, да се изисква разрешение. Това важи особено за дейностите, попадащи в обхвата на точка 6 от приложение III от ДЕО, която се отнася за „каптиране на вода и построяване на бент, изискващи предварително одобрение съгласно [РДВ]“.

46. Систематичното тълкуване потвърждава, че ролята на разрешенията в рамките на ДЕО не може да бъде свързана с общо изключване на щетите, попадащи в техния обхват, от общото определение за щети на водите. Както посочва Комисията, член 8, параграф 4, буква а) от ДЕО подкрепя този извод.

47. Член 8, параграф 1 от ДЕО предвижда, че по принцип разходите във връзка с действията за предотвратяване и отстраняване са за сметка на оператора. Член 8, параграф 4 от ДЕО обаче посочва, че държавите членки могат да предвидят, че операторът се освобождава от поемането на разходите за действия по отстраняване, когато същият докаже, че не е действал умишлено или по небрежност в два случая: а) когато събитието е било изрично разрешено и б) когато не е било вероятно дейността да предизвика щети, изхождайки от научните и технически познания по времето на извършването ѝ.

48. Безспорно член 8, параграф 4, буква а) от ДЕО предоставя на държавите членки възможността да въведат „защита“ за операторите, за да не бъдат последните длъжни да поемат разходите във връзка с действия за предотвратяване или отстраняване.

49. Не може обаче да се счита, че член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG прилага член 8, параграф 4, буква а) от ДЕО.

50. Първо, както Комисията правилно е посочила, представените пред Съда документи по никакъв начин не указват, че Австрия е избрала да възприеме тази възможност в националното си право.

51. Второ, дори случаят да е такъв, член 4, параграф 1, буква а) B-UHG има много по-широк обхват и приложимост, отколкото само „защита“ на разположение на операторите, която ги освобождава от задължението да поемат разходите във връзка с действия за отстраняване. Той изключва от понятието за щети всички щети на водите, попадащи в обхвата на разрешение съгласно WRG, като по този начин изобщо не допуска възникването на задължения по ДЕО във връзка с разходите за действия по предотвратяване и отстраняване. Обратно, член 8, параграф 4, буква а) от ДЕО не премахва задълженията във връзка с разходите за действия по предотвратяване. Освен това правилата относно действията по предотвратяване и отстраняване, съдържащи се в членове 5 и 6 от ДЕО, предвиждат, че компетентните органи могат да решат сами да вземат мерки [11].

52. Трето, два конкретни елемента на член 8, параграф 4, буква а) от ДЕО заслужават специално внимание: i) доказателството за липса на умисъл или небрежност и ii) фактът, че емисия или събитие са получили изрично разрешение и напълно отговарят на условията на предоставеното разрешение. Формулировката на член 8, параграф 4, буква а) от ДЕО ясно изисква от оператора да „докаже“ и двата елемента. Това на свой ред очевидно налага във всеки конкретен случай

11 — Вж. член 5, параграф 3, буква г) и параграф 4, и член 6, параграф 2, буква д) и параграф 3 от ДЕО. Вж. решение от 9 март 2010 г., ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 88).

индивидуален анализ, при който трябва да се прецени субективното отношение на оператора и факта, че „емисията или събитието“ остава изцяло в обхвата на разрешението. Член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG, който се прилага независимо от наличието на умисъл или небрежност, изглежда, противоречи на тези изисквания.

53. Поради това предлагам отговорът на третия въпрос да гласи, че член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО не допуска национална разпоредба, която изключва по общ и автоматичен начин щети със сериозно неблагоприятно въздействие върху екологичния, химичния или количествения статус или екологичния потенциал на въпросните води от понятието за екологични щети, когато тези щети попадат в обхвата на разрешение, предоставено в съответствие с националното право.

B– *По четвъртия въпрос– препратката към член 4, параграф 7 от РДВ*

54. В случай че „изключението“, предвидено в член 4, параграф 1, буква а) от B-UHG, бъде обявено за несъвместимо с член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО (както предложих в точка 53 от настоящото заключение), запитващата юрисдикция пита дали член 4, параграф 7 от РДВ следва да се прилага пряко. В това питане имплицитно се съдържа въпросът дали националната юрисдикция трябва да прецени изпълнението на критериите, предвидени в тази разпоредба, за да определи дали са настъпили екологични щети по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО.

55. Моят кратък отговор на двата конкретни въпроса, поставени от националната юрисдикция, е „не“.

56. Първо, съгласен съм с Комисията, че член 4, параграф 7 от РДВ не е пряко приложим. Оставяйки настрана колко е трудна преценката какво е ясно и точно, тази разпоредба със сигурност не е безусловна. Прилагането ѝ се обуславя от няколко допълнителни стъпки за изпълнение, редица проверки на качеството, при които държавите членки разполагат с голяма свобода на действие. Препратката към член 4, параграф 7 от РДВ, която се съдържа в член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО, не променя нищо по отношение на тази преценка.

57. Липсата на пряко действие на член 4, параграф 7 от РДВ, както самостоятелно, така и чрез включване с препратка в член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО, насочва към отрицателния отговор на втората част на четвъртия въпрос, отправен от запитващия съд. Според мен националният съд не е длъжен да извърши самостоятелна преценка на критериите по член 4, параграф 7 от РДВ дори ако член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО препраща към него [12].

58. ДЕО функционира в тясна връзка с други инструменти на ЕС в областта на околната среда. Съображение 5 от същата директива изразява целта да се гарантира съгласуваност и правилно систематично функциониране на ДЕО във връзка с друго релевантно екологично законодателство, като изтъква необходимостта от използване на общи критерии при дефинирането на понятията, произхождащи от други инструменти на правото на Съюза в областта на околната среда. Тази цел за постигане на съгласуваност е отразена в член 2, параграф 5 от ДЕО, според който „води“ означава „всички води в обхвата на [РДВ]“. Определението за щети на водите също отразява това чрез позоваване на конкретните определения на РДВ, например „количествен статус“ и „екологично състояние“. Определението

12 — Има един основен въпрос във връзка с определенията, който може би заслужава да се посочи тук: следва ли интегрирането чрез съдържащо се в разпоредба на директива препращане към раздел с определения на друга директива и неговото евентуално разглеждане от националния съд да се нарича изобщо „директен ефект“? Или дали това е по-скоро пример за тълкуване на неопределени правни понятия в една директива чрез препращане към разпоредба на друга директива? Макар и интересна сама по себе си, тази академична дискусия не е от особено значение за конкретния въпрос на националния съд, чийто полезен отговор ми се струва един и същ, независимо как ще бъде квалифицирано това явление.

за „щети на водите“ в член 2, параграф 1, буква а) от ДЕО също изключва „неблагоприятните ефекти, при които се прилага член 4, параграф 7 от [РДВ]“. Законодателната история показва, че целта на препращането към това изключение в член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО е именно да се вземат предвид специфичните изключения, които допуска РДВ [13]. Доколкото се изключва нарушение на РДВ от държава членка поради изпълнение на строгите критерии на член 4, параграф 7, член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО предвижда, че механизмите за екологична отговорност в съответствие с ДЕО също не следва да се задействат.

59. Дерогацията, предвидена в член 4, параграф 7 от РДВ, се прилага за нови модификации или промени, или нови дейности за устойчиво развитие, ако са изпълнени няколко критерия и условия [14]. Спазването на тези изисквания може да се гарантира само чрез оценката на различни, предимно технически параметри, посочени в РДВ [15]. Те включват по-специално наличието на план за управление на речния басейн, в който се посочват конкретните съображения за измененията или промените [16].

60. От институционална гледна точка, член 3, параграф 2 от РДВ предвижда, че държавите членки осигуряват съответните административни разпоредби и действия за прилагането правилата на Директивата в рамките на всеки район на речен басейн, включително определяне на съответен компетентен орган [17]. РДВ не определя конкретните органи, отговарящи за осигуряване спазването на критериите по член 4, параграф 7. Следователно националната правна рамка за прилагане следва да определя конкретните процедури и компетентните органи, на които се възлага задачата да установят дали са изпълнени изискванията за прилагане на член 4, параграф 7 от РДВ.

61. Нищо от съдържанието на преписката, представена пред Съда, не указва, че Австрия не е транспонирала член 4, параграф 7 от РДВ във вътрешното право или че не го е транспонирала правилно [18]. В такива случаи установената съдебна практика предвижда, че независимо кога е приложена дадена директива, нейното действие по отношение на лицата следва да се осъществява преди всичко посредством мерките за прилагане, приети от съответната държава членка [19].

62. Възможността да се прибегне до изключването, което съдържа член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО, е налице при условие че се прилага член 4, параграф 7 от РДВ. Това прилагане обаче се извършва съгласно съответните национални разпоредби за прилагане и при спазване на процедурите, определени от националните разпоредби, които прилагат член 4, параграф 7 от РДВ. Следователно определението на член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО, чрез препращане към

13 — Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети, COM(2002) 17 окончателен (ОВ E 151, 2002 г., стр. 132).

14 — Вж. точка 7 от настоящото заключение.

15 — Вж. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, -Guidance Document № 20 on Exemptions to the Environmental Directives, Технически доклад 2009/027. Техническите трудности, свързани с изпълнението и прилагането на член 4, параграф 7 от РДВ, са довели до създаването на работна група ad hoc, която да изготви Насоки за прилагането на тази разпоредба в рамките на работната програма за 2016—2018 г. на Стратегията за общо прилагане на Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията.

16 — Член 4, параграф 7, буква б) от РДВ.

17 — Съгласно член 3, параграф 8 от РДВ държавите членки предоставят на Комисията списък на компетентните си органи и информацията, посочена в приложение I от същата директива.

18 — Точно обратно, Комисията твърди, че тази разпоредба е транспонирана в националното право, без да бъде оспорена от никоя от страните. Оказва се, че разпоредбата за прилагане се съдържа в член 104a, параграф 1 от WRG след изменението му през 2003 г., (BGBl. 2003 I, № 82 от 29 август 2003 г.). Може да се добави, че решение от 4 май 2016 г., Комисия/Австрия (C-346/14, EU:C:2016:322, т. 81) дава пример за прилагането на такива правила съгласно австрийското право. По това дело Съдът отхвърля иска за установяване на неизпълнение на задължение, предявен от Комисията на основание член 4, параграфи 1 и 7 от Директива 2000/60. Производството за установяване на неизпълнение на задължение през 2007 г. е образувано в следствие на решение на Landeshauptmann der Steiermark (управител на провинция Щирия), който издава разрешение за изграждане на водноелектрическа централа на река Шварце Зулм. Съдът констатира, че в решението са взети предвид всички условия, предвидени в член 4, параграф 7 от Директива 2000/60, и е можело да приеме, че те са изпълнени.

19 — Вж. например решение от 15 юли 1982 г., Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, т. 24).

член 4, параграф 7 от РДВ, не може да се разбира в смисъл, че националните юрисдикции са длъжни да пренебрегват съществуващите национални процесуални и институционални мерки, въведени с цел да се изпълнят задълженията, установени с РДВ. Това не засяга възможността решенията, приети от тези органи, да подлежат на съдебен контрол.

63. Поради това предлагам следния отговор на четвъртия въпрос: член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО следва да се тълкува в смисъл, че за да установи съществуването на „екологични щети“, националната юрисдикция не е длъжна да приложи пряко критериите по член 4, параграф 7 от РДВ, когато за тях липсва преценка от компетентните органи съгласно РДВ.

Г– *По втория въпрос: лица, имащи право на риболов, и процесуална легитимация*

64. Вторият въпрос на запитващата юрисдикция е: допускат ли членове 12 и 13 от ДЕО национална разпоредба, която изключва възможността лицата, имащи право на риболов, да инициират провеждането на процедура за проверка (наричана по-нататък „процедурата за проверка по член 13“) във връзка с екологични щети по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от същата директива?

65. Според запитващата юрисдикция член 11, параграф 1 от B-UHG предвижда, че физическите или юридическите лица, правата на които могат да бъдат нарушени от настъпили екологични щети, могат да подадат жалба за екологични нарушения. Член 11, параграф 2 от B-UHG определя правата, които могат да бъдат предявени: във връзка с водите точка 2 от същата разпоредба включва „съществуващи права по смисъла на член 12, параграф 2 от WRG“. Член 12, параграф 2 от WRG обаче не споменава правата на лица, имащи право на риболов. Запитващата юрисдикция пояснява, че буквалното тълкуване на тези разпоредби не позволява на лицата, имащи право на риболов, да подават жалби за екологични нарушения по отношение на щети, свързани с тяхното право на риболов.

66. Австрийското правителство твърди, че разглежданите национални разпоредби са в съответствие с членове 12 и 13 от ДЕО. Фактът, че лицата, притежаващи право на риболов, не са изрично споменати в член 12, параграф 2 от WRG, към който препраща член 11, параграф 1 от B-UHG, попадал в обхвата на свободата на преценка, предоставена на държавите членки съгласно Директивата.

67. Жалбоподателят и Комисията застъпват обратното становище. Членове 12 и 13 от ДЕО не допускат национална разпоредба, която изключва лицата, имащи прави на риболов, от участие в процедура за проверка по член 13. Тази категория лица попада в обхвата на член 12, параграф 1, буква а), тъй като те са „засегнати или има вероятност да бъдат засегнати“ по смисъла на същата разпоредба. Комисията твърди, при условията на евентуалност, че лицата, имащи право на риболов, попадат в обхвата на член 12, параграф 1, буква в) от ДЕО.

68. Съгласен съм с жалбоподателя и Комисията. Според мен член 12, параграф 1 включва три самостоятелни категории лица, които следва да притежават процесуална легитимация съгласно националното право (1). Според мен лицата, имащи право на риболов, са „засегнати или има вероятност да бъдат засегнати“ по смисъла на член 12, параграф 1, буква а) от ДЕО (2). При условията на евентуалност лицата, имащи право на риболов, могат да се считат за попадащи в обхвата на член 12, параграф 1, буква в) от ДЕО, доколкото има твърдение за нарушение на техните права (3).

1. Връзката между отделните категории лица по член 12, параграф 1 от ДЕО

69. Член 13, параграф 1 от ДЕО предвижда достъп до процедури за проверка чрез препращане към член 12, параграф 1 от същата директива. Член 13, параграф 2 посочва, че Директивата не засяга никоя разпоредба от националното законодателство, която регулира достъпа до правосъдието. Член 12 от ДЕО изброява категориите физически и юридически лица, които имат право да представят своите наблюдения във връзка с екологични щети. Тези три категории са лица, които: а) са засегнати или има вероятност да бъдат засегнати от екологични щети или б) имат достатъчен интерес, който да предявят по отношение на вземането на екологично решение във връзка с щетите, или в) предявяват нарушено право, когато законът за административните процедури на държавата членка предвижда такова предварително условие.

70. Каква е логическата връзка между трите категории? По-специално длъжна ли е държавата членка да предостави процесуална легитимация съгласно националното право на всичките три категории лица, или може да избере само една от тях?

71. Комисията и жалбоподателят твърдят, че лицата и от трите посочени по-горе категории се ползват от правата, предвидени в членове 12 и 13 от ДЕО. Употребата на съюза „или“ в член 12, параграф 1 не дава възможност на държавите членки да изключат която и да било от категориите.

72. Съгласен съм с това. Текстът на член 12, параграф 1 от ДЕО изброява три категории физически и юридически лица, които, разгледани самостоятелно и алтернативно, притежават процесуална легитимация. Той разкрива три независими възможности за достъп до процедурите, посочени в членове 12 и 13 от ДЕО [20].

73. Следва да се подчертае, че член 12, параграф 1 от ДЕО се различава от други разпоредби, отнасящи се до правото на достъп до правосъдие, които се съдържат в други директиви на ЕС в областта на околната среда [21]. Изготвен по модела на Орхуската конвенция [22], текстът на тези разпоредби като цяло изисква държавите членки да предоставят достъп до специфични процедури за проверка в съответствие с техните национални правни системи на заинтересованата общественост (определена общо като лица, които са засегнати или има вероятност да бъдат засегнати), ако i) те имат достатъчен интерес; или ii) се позовават на нарушено право.

74. Съдът е тълкувал тези разпоредби в смисъл, че те съдържат алтернативни възможности по отношение допустимостта на исковете. Следователно, прилагайки съответните директиви на Съюза, държавите членки имат право да изберат една от тези възможности [23].

20 — В това отношение вж. още *Goldsmith*, B. J. et *Lockhart-Mummery*, E. The ELD's National Transposition. — In: *Bergkamp*, L. et *Goldsmith*, B. J. The EU Environmental Liability Directive. A Commentary. Oxford University Press, 2013, 139—159, 157; *Gouritin*, A. EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law. The Case of Environmental Responsibility. Brill- Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, p. 242; *Eliantonio*, M. The Proceduralisation of EU environmental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go. — Review of European Administrative Law 2015 (1), Vol. 8, pp. 99 to 123.

21 — Например член 16 от Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 24, 2008 г.,стр. 8), заменена от Директива 2010/75; член 25 от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (ОВ L 334, 2010 г., стр. 17); член 11 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1).

22 — Вж. член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201) (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“).

23 — Решения от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 38), от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 38), от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 33 и 35).

75. За сметка на това, използвайки различна формулировка, член 12, параграф 1 от ДЕО посочва три категории лица: а), б) и в). Лицата от тези категории „имат право“ да представят своите наблюдения и да искат от компетентния орган да предприеме действия. Следователно член 12, параграф 1 от ДЕО не предоставя на държавите членки различни възможности за прилагане. Вместо това той предвижда три алтернативи по отношение на отделни ситуации, като всички те следва да се прилагат от националното право. При съществуваща фактическа ситуация лица от всяка от тези три категории ще притежават процесуална легитимация на национално равнище, независимо едни от други.

76. Така за разлика от формулировката на горепосочените директиви категорията, посочена в член 12, параграф 1, буква а), не представлява „обобщение“ на другите две алтернативи. Тя съставлява самостоятелна категория лица, които имат право да искат предприемането на действия и имат достъп до процедури за проверка.

77. Накратко, формулировката на член 12, параграф 1 от ДЕО има алтернативен характер, що се отнася до неговото приложение, но кумулативен по отношение на неговото изпълнение.

78. Накрая, фактът, че категориите правоимащи лица по член 12, параграф 1, букви б) и в) от ДЕО при определени обстоятелства може да се припокриват с тези по член 12, параграф 1, буква а), не променя този извод. От гледна точка на обхвата е вярно, че член 12, параграф 1, буква а) вероятно съставлява най-широката категория. Доколкото обаче всяка от трите категории може да има самостоятелно значение и обхват, те могат да представляват три логически обособени групи. Разбира се, няма изискване те да бъдат напълно изолирани една от друга.

2. По отношение на член 12, параграф 1, буква а)

79. При липсата на препращане към националното право понятието за лица, които „са засегнати или има вероятност да бъдат засегнати“, следва да получи самостоятелно и еднакво тълкуване на равнището на ЕС с оглед на контекста на тази разпоредба и преследваната цел [24]. В това отношение, както правилно изтъква Комисията, обичайното значение на думите в това понятие води до извода, че „засегнати“ се определя, за разлика от ситуациите по член 12, параграф 1, букви б) и в), с оглед на фактическото положение. Съгласно букви б) или в) процесуалната легитимация възниква от правното положение (нарушаване на право) или достатъчен интерес, който да бъде предявен по отношение на вземането на решение. Прилагането на буква а) зависи от съществуването на фактическо засягане на конкретното положение на физическо или юридическо лице [25].

80. Австрийското правителство поддържа, че разглежданите национални разпоредби попадат в обхвата на свободата на преценка, предоставена на държавите членки в член 12, параграф 1 от ДЕО.

81. Не съм съгласен с това. Безспорно член 12, параграф 1 от ДЕО предвижда, че „държавите членки определят, в кои случаи са налице „достатъчен интерес“ и „нарушено право“. Както обаче правилно посочва жалбоподателят, въпреки че съгласно член 12, параграф 1, букви б) и в) държавите членки запазват по-широка свобода на преценка, това не се отнася за хипотезата по член 12, параграф 1, буква а), която не подлежи на подобна квалификация.

24 — Вж. например решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 29 и цитираната съдебна практика).

25 — Съдът е постановил, че в случай на разпоредби от правото на Съюза в областта на околната среда, които са достатъчно точни и безусловни, физическите и юридическите лица, които са пряко засегнати от определени рискове, трябва да могат да сезират компетентните юрисдикции. Вж. по аналогия решения от 25 юли 2008 г., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, т. 39 и 42) и от 26 май 2011 г., Stichting Natuur en Milieu и др. (C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 100).

82. Член 13, параграф 2 от ДЕО, съгласно който тази директива не засяга никоя разпоредба от националното законодателство, която регулира достъпа до правосъдие, не променя този извод. Националните разпоредби, регулиращи достъпа до правосъдие, не могат да лишават от достъп до процедури за проверка лицата, на които е предоставена процесуална легитимация съгласно самостоятелно установените критерии в член 12, параграф 1, към който препраща член 13, параграф 1. Това съответства на необходимостта да се съхрани ефективността на разпоредбите на Директивата, свързани с правните средства за защита.

83. Това предположение се подкрепя от още три довода. Първо, текстът на член 12, параграф 1, буква а) е формулиран общо. Както се потвърждава от съображение 25, лицата, които са пострадали или има вероятност да пострадат, следва да имат право да искат от компетентните органи да предприемат действия. Същите заинтересовани лица следва да имат право на достъп до процедурите за оспорване на решенията, действията и бездействията на компетентните органи (член 13, параграф 1 и съображение 26 от ДЕО). Едно от основните достижения на ДЕО всъщност е предоставянето на широки възможности на физическите и юридическите лица да искат предприемането на действия и да оспорват по съдебен ред бездействията на органите [26].

84. Второ, разпоредбите на ДЕО, регулиращи достъпа до правосъдие, следва да се тълкуват във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и с принципа на ефективност. Процесуалните правила за съдебните искове, предназначени да гарантират правата, които произтичат за лицата от правото на Съюза, не трябва да правят на практика невъзможно или прекомерно трудно упражняването на тези права [27].

85. Трето, член 13 от ДЕО следва още да се тълкува в контекста на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, съгласно който страните по конвенцията „осигуряват 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 в областта на околната среда“ [28].

86. Съдът е приел, че националните юрисдикции трябва да разтълкуват, „доколкото е възможно, процесуалното право относно условията, които трябва да са изпълнени за подаване на жалба по административен или съдебен ред, в съответствие както с целите на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, така и с тези на ефективната съдебна защита на правата, предоставени от правото на Съюза“ [29]. Макар тази разпоредба да предполага широка свобода на преценка [30], Комитетът за прилагане на Орхуската конвенция е приел, че достъпът до процедурите за проверка трябва да бъде правилото, а не изключението [31]. Считам, че необходимостта от

26 — Вж. в това отношение *Winter*, G., *Jans*, J. H., *Macrory*, R. et *Krämer*, L. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. — Journal of Environmental Law (20)(2), 2008, 163-191, 171.

27 — Вж. в този смисъл решения от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 49) и от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 33).

28 — Орхуската конвенция не се споменава в Директивата. Фактът, че целта при изготвянето на членове 12 и 13 е била те да съответстват на Орхуската конвенция, обаче е виден от различни документи, свързани със законодателната история (вж. напр. Бялата книга относно екологичната отговорност COM(2000) 66 окончателен; документи на Съвета 14289/02 и 7606/03; Съобщение на Комисията в съответствие с член 251, параграф 2, втора алинея от Договора за ЕО относно общата позиция на Съвета за приемането на директива на Европейския парламент и на Съвета относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети SEC(2003)1027 окончателен; Доклад относно предложението за директива относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети — Комисия по правни въпроси и вътрешния пазар на Европейския парламент A5-0145/2003). Член 13 от ДЕО се разглежда като мярка за прилагане на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция в нейното Ръководство за прилагане, стр. 197.

29 — Вж. решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 51).

30 — Вж. решение от 13 януари 2015 г., Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P и C-405/12 P, EU:C:2015:5, т. 51).

31 — Орхуска конвенция, Ръководство за прилагане, Обединени нации, 2-ро издание, 2014 г., стр. 198, което се позовава на Съобщение ACCC/C/2005/11, (Белгия) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), т. 35. Въпреки че този документ няма задължителна сила, той „може да се вземе предвид“. Вж. решение от 16 февруари 2012 г., Solvay и др. (C-182/10, EU:C:2012:82, т. 28).

тълкуване на процесуалните правила в съответствие с целите на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция се налага и по отношение на правилата на правото на Съюза, които, подобно на член 13, параграф 1 във връзка с член 12, параграф 1 от ДЕО, регулират процесуалната легитимация на физическите и юридическите лица в производства по обжалване.

87. В този контекст лице, което има право на риболов, prima facie и с оглед на фактическите констатации на националната юрисдикция по всяко конкретно дело, изглежда, попада в категорията на лицата, които са засегнати или има вероятност да бъдат засегнати от щети на водите по смисъла на член 12, параграф 1, буква а) от ДЕО.

88. При липсата на указание, че транспонирането на тази разпоредба се извършва с друга национална разпоредба, което следва да бъде проверено от националната юрисдикция, се оказва, че транспонирането на членове 12 и 13 от ДЕО с член 11, параграф 1 от B-UHG е непълно.Това е така само доколкото той предоставя достъп до процедури за проверка на физически или юридически лица, чиито права, определени съгласно националното право, могат да бъдат нарушени от екологични щети, без да предоставя такъв достъп на лицата, които са засегнати или има вероятност да бъдат засегнати от екологични щети на водите по смисъла на член 12, параграф 1, буква а), като например лицата, имащи право на риболов.

89. В заключение, отговорът на втория въпрос на запитващата юрисдикция според мен трябва да гласи следното: член 12, параграф 1, буква а) и член 13 от ДЕО не допускат национална разпоредба, която не позволява на лицата, имащи право на риболов, да инициират провеждането на процедура за проверка по смисъла на член 13 от същата директива във връзка с екологични щети по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от ДЕО.

3. По отношение на член 12, параграф 1, буква в) от ДЕО

90. Ако Съдът обаче приеме, че лицата, имащи право на риболов, не попадат в обхвата на член 12, параграф 1, буква а) от ДЕО или че категорията на лицата, които са „засегнати или има вероятност да бъдат засегнати“, не съставлява самостоятелна категория, считам, че дори съгласно член 12, параграф 1, буква в) от ДЕО изводът би бил същият. Затова в останалата част от този раздел накратко очертавам алтернативния анализ по член 12, параграф 1, буква в) от ДЕО.

91. Член 12, параграф 1, буква в) от ДЕО се отнася до физическите или юридически лица, които „предявя[ва]т нарушено право, когато законът за административните процедури на държавата членка предвижда такова предварително условие“.

92. Безспорно член 12, параграф 1 от ДЕО оставя на държавите членки отговорността да определят какво представлява „нарушено право“. Препращането към националното право без съмнение представлява признаване на свободата на преценка, с която разполагат държавите членки [32].

93. Следва обаче да се припомни, че според практиката на Съда при тълкуването на разпоредби, които се позовават на понятието „нарушено право“, което отразява използваните в член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция понятия, тази свобода на преценка не е абсолютна [33]. Действително член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция поставя граници на свободата на

32 — Вж. по аналогия решения от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 55), от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 50) и от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 38). Вж. още в този смисъл решение от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия (C-137/14, EU:C:2015:683, т. 32 и 33).

33 — Решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 39).

преценка на държавите членки при определяне на правилата за съдебни искове, доколкото тази разпоредба има за цел предоставяне на „широк достъп до правосъдие“ [34]. Поради това Съдът е постановил, че разпоредбите относно достъпа до правосъдие не могат да бъдат тълкувани стеснително [35].

94. Фактът, че позоваването на целта за осигуряване на „широк достъп до правосъдие“ не е възпроизведено дословно в член 12, параграф 1 от ДЕО, според мен не води до различен извод. Съображенията, посочени в точки 84—86 от настоящото заключение, също са приложими по отношение тълкуването на член 12, параграф 1, буква в) от ДЕО.

95. Ето защо съм съгласен с Комисията: предоставената на държавите членки свобода на преценка по отношение на член 12, параграф 1, буква в) не може да се тълкува в смисъл, че се допуска общо изключване на всички групи правоимащи лица от възможността да упражнят правата по членове 12 и 13 ДЕО. Препращането към националното право за определяне на случаите, в които са налице „достатъчен интерес“ и „нарушено право“ дава право на държавите членки да въвеждат процесуални и материални условия за дефинирането на тези понятия [36]. Но определянето на условия доста се различава от въвеждането на общи изключвания на широки групи лица, чиито права има голяма вероятност да бъдат нарушени [37].

96. Горепосоченият извод, изглежда, се прилага за лица, имащи право на риболов, по отношение на екологичните щети на водите. Това важи в още по-голяма степен за настоящия случай, тъй като в съдебното заседание жалбоподателят е пояснил, че има изключително право на риболов в областта, за която се отнася жалбата му.

V – **Заключение**

97. В светлината на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, отправени от Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия), по следния начин:

„1) Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети се прилага за екологични щети на водите, предизвикани в хода на продължаващата експлоатация на съоръжение от събитие или инцидент, настъпили след датата, посочена в член 19, параграф 1 от същата директива, дори ако това съоръжение е получило разрешение и е пуснато в експлоатация преди тази дата.

2) Член 2, параграф 1, буква б) от Директива 2004/35 не допуска национална разпоредба, която изключва по общ и автоматичен начин щети със сериозно неблагоприятно въздействие върху екологичния, химичния или количествения статус или екологичния потенциал на въпросните води от понятието за екологични щети, когато тези щети попадат в обхвата на разрешение, предоставено в съответствие с националното право.

34 — Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 58).

35 — Вж. по аналогия решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 40).

36 — Вж. например решения от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 50 и сл.) и от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 45), които тълкуват понятието „нарушаване на право“ в член 10a от Директива на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174) (понастоящем член 11 от Директива 2011/92). Вж. още решение от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия (C-137/14, EU:C:2015:683, т. 30—35).

37 — В този смисъл вж. решение от 16 април 2015 г., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 42 и сл.).

3) Член 2, параграф 1, буква б) от Директива 2004/35 следва да се тълкува в смисъл, че за да установи съществуването на „екологични щети“, националната юрисдикция не е длъжна да приложи пряко критериите по член 4, параграф 7 от Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите, когато за тях липсва преценка от компетентните органи съгласно Директива 2000/60.

4) Член 12, параграф 1, буква а) и член 13 от Директива 2004/35 не допускат национална разпоредба, която не позволява на лицата, имащи право на риболов, да инициират провеждането на процедура за проверка по смисъла на член 13 от същата директива във връзка с екологични щети по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от Директива 2004/35“.