ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-ЖА E. SHARPSTON

представено на 19 май 2011 година[1]

1. Решения по проекти, които биха могли да окажат въздействие върху околната среда, могат да се вземат с административна процедура, в която се осигурява (пряко) участие на обществеността чрез оценка на въздействието върху околната среда (наричана по-нататък „ОВОС“), или със законодателна процедура, в която се осигурява (непряко) участие на обществеността чрез компетентния представителен законодателен орган.

2. В контекста на горното, настоящата поредица преюдициални запитвания, отправени от белгийския Conseil d'État (Държавен съвет), се отнася до тълкуването на законодателството на Европейския съюз (наричан по-нататък „ЕС“) относно достъпа до информация, участието на обществеността и достъпа до правосъдие във връзка с вземането на решения по въпроси на околната среда, и особено на Директива 85/337/ЕИО[2] (наричана по-нататък „Директивата ОВОС“), изменена с Директива 2003/35/ЕО[3].

3. Директивата ОВОС не се прилага за проекти, подробностите по които са приети чрез отделен акт на националното законодателство. По настоящите дела решение по проект е взето в рамките на административно производство, след което е потвърдено със законодателен декрет. Така възниква въпросът дали този начин на действие попада в обхвата на Директивата ОВОС.

Международно право

4. На 25 юни 1998 г. Европейската общност, държавите членки и 19 други държави подписват Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174).

3 — Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда, и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“). Тази конвенция влиза в сила на 30 октомври 2001 г. Тя е ратифицирана от Белгия на 21 януари 2003 г. и е одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370 на Съвета [4].

5. Член 2 от Орхуската конвенция дава определения на редица понятия. По-специално, той изключва от обхвата на понятието „държавни органи“ всички „органи[…] или институции[…], действащи в съдебно или законодателно качество“.

6. Член 6 е озаглавен „Участие на обществеността при вземането на решения по определени дейности“. По същество той изисква да се предвиди осигуряване на своевременно и ефективно информиране и участие на обществеността, заинтересована от предлаганите дейности, на всички относими етапи от процедурите по разрешаване на дейности, изрично изброени в анекс I, или други дейности, които могат да имат значителен ефект върху околната среда. Дейностите, изброени в анекс I, включват „Строителство на железопътни линии за далечни разстояния и на летища с основна дължина на пистата 2 100 метра и повече“.

7. Член 9 е озаглавен „Достъп до правосъдие“. Той гласи:

„1. Всяка страна в рамките на своето национално законодателство гарантира, че всяко лице, което счита, че неговото искане за информация по член 4 не е разгледано, че е отклонено неправомерно, частично или изцяло, че е удовлетворен[о] неадекватно или че разпоредбите на този член са нарушени спрямо [него] по друг начин, има право да обжалва пред съда или пред друг независим и безпристрастен орган, установен със закон.

В случаите, когато се предвижда такава процедура [за обжалване пред] съда, страната осигурява на лицето достъп до бърза безплатна или евтина законово установена процедура за повторно разглеждане от държавния орган или за [обжалване пред] независим и безпристрастен орган, различен от съда.

Окончателните решения по този параграф са задължителни за държавния орган, който разполага с информацията. Причините се излагат в писмена форма, поне в случаите, когато е отказан достъп до информацията по този параграф.

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

4 — Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201). Текстът на Орхуската конвенция е възпроизведен на стр. 4 и сл. от същия брой на Официален вестник.

a) които имат достатъчен интерес, или

b) чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка,

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

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

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

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

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

5. За повишаване на ефективността на разпоредбите на този член всяка страна гарантира предоставянето на информация на обществеността относно достъпа до административни и съдебни процедури за

обжалване и обмисля създаването на подходящи помощни механизми за премахване или намаляване на финансовите и другите пречки пред достъпа до правосъдие“.

Право на ЕС

8. Преди Решение 2005/370 на Съвета са приети редица законодателни мерки, с които да се включат разпоредбите на Орхуската конвенция в тогавашното законодателство на Общността, в това число измененията, направени в Директивата ОВОС с Директива 2003/35.

Директивата ОВОС

9. Целта на Директивата ОВОС е да се хармонизира оценката на въздействието върху околната среда, което може да окаже реализирането на определени проекти. Шесто съображение от Директивата гласи, че „разрешението за осъществяване на публичен или частен проект, за който има вероятност да окаже [значително] въздействие върху околната среда, се дава само след извършване на предварителна оценка на вероятното [значително] въздействие върху околната среда на тези проекти; […] това оценяване се извършва на основата на подходяща информация, предоставена от възложителя, която може да се допълва от засегнатите от въпросния проект власти и лица“.

10. Член 1, параграф 2 от Директивата ОВОС съдържа следните определения:

— „проект“: „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ или „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на природни ресурси“;

— „възложител“: „подател на молбата за издаване на разрешение за осъществяване на частен проект или обществен орган, който инициира проекта“;

— „разрешение за осъществяване“: „решението на компетентния орган или власти, което дава право на възложителя да развива проекта“;

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

— „заинтересованата общественост“: „обществеността, която е засегната или може да бъде засегната, или се интересува от процедурите за вземане на решения в областта на околна[та] среда, посочени в член 2, параграф 2 [5] […]“.

11. Член 1, параграф 5 гласи: „Настоящата директива не се прилага за проекти, [подробностите по които са] приети чрез отделен акт на националното законодателство, тъй като целите на настоящата директива, включително и предоставянето на информация, се постигат по законодателен път“.

12. Съгласно член 4, параграф 1 проектите, изброени в приложение I към Директивата ОВОС, подлежат на оценка в съответствие с членове 5—10 от Директивата [6]. Съгласно точка 7, буква а) от приложение I тези проекти включват „Строителство на релсови пътища за международен железопътен транспорт и на летища с дължина на основната писта 2 100 м или повече“ [7].

13. След това в членове 5—10 се излагат редица материалноправни задължения във връзка с извършването на ОВОС. По-специално, член 5 определя изискванията относно информацията, която следва да предоставят възложителите, член 6 излага правила за гарантиране, че отговарящите за въпросите на околната среда органи и обществеността са информирани по подходящ начин и им е дадена подходяща възможност за участие, като всичко това е извършено своевременно и ефективно, член 7 изисква информиране на други държави членки и консултации с тях, когато определен проект може да има значими ефекти върху околната среда на територията им, а член 8 гласи: „Резултатите от консултациите и информацията, събрана съгласно членове 5, 6 и 7, се вземат под внимание при процедурата за даване на разрешително за предприемаческа дейност“.

14. Член 10a, който в общи линии съответства на член 9, параграфи 2, 4 и 5 от Орхуската конвенция, гласи:

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

а) които имат [достатъчен] интерес, или […];

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

5 — Член 2, параграф 2 позволява на държавите членки да обединят ОВОС със съществуващи или да създадат нови процедури.

6 — В изключителни случаи и при строго определени условия държавите членки могат да дерогират това изискване в съответствие с член 2, параграф 3 от Директивата ОВОС. По настоящите дела тази изключителна процедура не е била приложена.

7 — Изглежда безспорно, че проектите, разглеждани по настоящите дела, попадат в обхвата на приложение I.

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

изискване съгласно националното право.

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

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

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

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

15. Специално от съображения 6, 9, 11 и 12 от Директива 2003/35, добавяща член 10а в Директивата ОВОС, става ясно, че целта на това и други изменения е да се съгласува Директивата ОВОС с Орхуската конвенция, и по-специално да се гарантира адекватно участие на обществеността в процедурите за вземане на решения и право на съдебно обжалване на всички стъпки в тези процедури.

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

Обстоятелства, производство и преюдициални въпроси

16. Conseil d'État е най-висшият административен съд в Белгия, компетентен да се произнася относно законосъобразността

на административни, но не и на законодателни мерки. Отправените от този съд въпроси произтичат от шест жалби срещу поредица административни разрешения за проектиране, предоставени между септември 2003 г. и септември 2006 г. във връзка с проекти във връзка със строителството на летища в Белгия.

17. При предоставянето на разрешенията съответните административни органи са следвали редица процедурни стъпки. Тези стъпки в общи линии се състоят от: i) първоначално заявление от проектен ръководител, ii) период на оценяване, iii) период на провеждане на консултации от страна на общината, iv) издаване на определени становища и v) предоставяне на разрешението.

18. По всяко от делата жалбоподателите са местни жители или сдружения, подали жалбите си между януари 2004 г. и април 2006 г.

19. На 17 юли 2008 г. парламентът на Валонския регион (наричан по-нататък „валонският парламент“) приема Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (Валонски декрет за някои разрешения, при които съществуват императивни съображения от обществен интерес, наричан по-нататък „декретът от 17 юли 2008 г.“).

20. Декретът от 17 юли 2008 г. съдържа три групи разпоредби. Първо, в член 1 се изброяват определени строителни дейности, свързани с летищата Liège-Bierset и Brussels South Charleroi, и някои други транспортни връзки, за които са установени „императивни съображения от обществен интерес“. След това в членове 2—4 са описани процедурите, съгласно които за проектите, попадащи сред изброените, разрешение за осъществяване се дава от валонското правителство в съответствие с приложимото законодателство в областта на устройство на територията и се потвърждава от валонския парламент. Накрая, в членове 5—17, се потвърждават редица вече дадени разрешения; от споменатите разпоредби връзка с настоящото производство имат членове 6, 7, 9 и 14.

21. Член 6 от декрета от 17 юли 2008 г. гласи:

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

— по отношение на действията и строителните работи, свързани с инфраструктурата и сградите за пътниците на регионални летища, Министерска заповед от 13 септември 2006 г. за предоставяне на разрешение за проектиране […] за удължаване на пистата на летище Liège-Bierset [8]“.

8 — Това е предметът на дела C-128/09 и C-129/09.

22. Същата формулировка се съдържа mutatis mutandis в (inter alia):

— член 7 (разрешение за проектиране за коригиране на течението на Tintia и изменяне на релефа на терена в североизточната част на зоната на летище „Charleroi“ [9]);

— член 9 (екологично разрешение за експлоатация на летище „Brussels South Charleroi“ [10]) и

— член 14 (обединено разрешение за строителство и експлоатация на трети и четвърти коловоз от железопътна линия, свързваща Брюксел и Charleroi [11]).

23. В хода на производството пред Conseil d'État ответникът изтъква, че декретът от 17 юли 2008 г., в качеството на законодателна мярка, която е заменила административните разрешения и може да се оспорва единствено пред Cour constitutionnelle (Конституционният съд), е лишил Conseil d'État от неговата юрисдикция или жалбоподателите от интереса им от отмяна на административните разрешения. Жалбоподателите твърдят, че приемането на декрета е несъвместимо както с Орхуската конвенция, така и с Директивата ОВОС, поради което следва да се зачита за ненастъпило.

24. Междувременно пред Cour constitutionnelle са образувани други производства (в някои от случаите — от жалбоподатели в производствата пред Conseil d'État) за оспорване на законосъобразността на самия декрет от 17 юли 2008 г.

25. При тези обстоятелства Conseil d'État спира образуваното пред него производство и отправя преюдициални въпроси както към Cour constitutionnelle, така и към Съда.

26. Накратко, целта на въпросите към Cour constitutionnelle е да се установи дали Валонският парламент има право а) да потвърждава административните разрешения, без да проверява същността на заявленията или редовността на процедурата, както и б) в резултат от това да се преклудира пълното съдебно обжалване на тези разрешения пред Conseil d'État дори когато такова обжалване е започнато преди приемането на декрета от 17 юли 2008 г.

27. Отправените към Съда въпроси са следните:

„А. Може ли член 1, параграф 5 от [Директивата ОВОС] да се тълкува в смисъл, че изключва от приложното си поле законодателство — като [декрета от 17 юли 2008 г.] — което посочва само

9 — Това е предметът на дело C-134/09.

10 — Това е предметът на дело C-135/09.

11 — Това е предметът на дела C-130/09 и C-131/09.

че „са установени императивни съображения от обществен интерес“ за предоставянето на разрешения за проектиране, екологични разрешения и обединени екологични разрешения за проектиране, свързани с изброени в него действия и дейности, и което „ратифицира“ разрешенията, за които е посочено, че „са установени императивни съображения от обществен интерес“?

Б.1. Допускат ли членове 1, 5, 6, 7, 8 и 10a от изменената [Директива ОВОС] правен режим, при който правото да се изпълни проект, предмет на оценка за въздействието, е предоставено със законодателен акт, неподлежащ на обжалване пред съд или друг установен със закон независим и безпристрастен орган, което да даде възможност да се оспори по същество и от процесуална гледна точка решението за предоставяне на право да се изпълни проектът?

Б.2. Трябва ли член 9 от Орхуската конвенция да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да предвидят възможността за обжалване пред съд или друг установен със закон независим и безпристрастен орган, за да може да се оспорва законосъобразността — по какъвто и да е въпрос по същество или от процесуална гледна точка, свързан както с материалноправния, така и с процесуалноправния режим за разрешаване на проектите, предмет на оценка на въздействието — на решения, действия и пропуски, спрямо които се прилагат разпоредбите на член 6?

Б.3. От гледна точка на Орхуската конвенция, трябва ли член 10a от изменената [Директива ОВОС] да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да предвидят възможността за обжалване пред съд или друг установен със закон независим и безпристрастен орган, за да може да се оспорва законосъобразността на решения, действия или бездействия по какъвто и да е въпрос по същество или от процесуална гледна точка, свързан както с материалноправния, така и с процесуалноправния режим за разрешаване на проектите, предмет на оценка на въздействието? [12]“.

28. Conseil d’État в крайна сметка решава, че след като получи отговори на въпросите си както от Cour constitutionnelle, така и от Съда, ще бъде съставен допълнителен доклад, по който страните ще бъдат

12 — На Съда са поставени идентични въпроси в три отправени впоследствие запитвания по дела във връзка с членове 15, 16 и 17 от декрета от 17 юли 2008 г., които са съединени от Съда и по които производството е спряно до вземане на решение в настоящото производство (дело Poumon Vert de la Hulpe и др., C-177/09, C-178/09 и C-179/09; ОВ C 180, стр. 30—32).

приканени да представят окончателните си становища.

29. Cour constitutionnelle от своя страна е разгледал предявените пряко пред него жалби заедно с отправените му от Conseil d'État въпроси и самият той също отправя редица въпроси към Съда относно тълкуването на Орхуската конвенция и Директивата ОВОС [13]. Тъй като въпросното преюдициално запитване е получено малко повече от една година след запитванията в настоящото производство и предметът на въпросите отчасти се повтаря, Съдът реши първо да се занимае с настоящите преюдициални запитвания.

30. В настоящото производство са представени писмени становища от жалбоподателите по дела C-128/09—C-131/09, белгийското, гръцкото и италианското правителство, както и Комисията. Жалбоподателите по дела C-128/09 и C-130/09, един от жалбоподателите по дела C-134/09 и C-135/09, белгийското и гръцкото правителство и Комисията са изслушани по време на съдебното заседание на 8 юни 2010 г.

Допустимост

31. Белгийското правителство твърди, че преюдициалните запитвания са недопустими. На първо място то изтъква, че i) фактическите и правните елементи, изложени в актовете за преюдициално запитване, са недостатъчни, за да дадат на страните, желаещи да представят становища, възможност да го сторят, както и че ii) Conseil d'État не успява да обясни защо е необходимо тълкуване на правото на ЕС. На второ място, въз основа на критериите от Решение по дело CILFIT [14], то изтъква, че i) въпросните разпоредби са ясни и няма нужда да се тълкуват, ii) въпросите са ирелевантни и iii) в съществуващата практика на Съда отправените въпроси вече са решени.

Първо твърдение относно допустимостта

Достатъчност на фактическите и правни елементи в актовете за преюдициално запитване

32. Белгийското правителство твърди, че актовете за преюдициално запитване не

13 — Преюдициално запитване по дело Solvay и др., C-182/10 (ОВ C 179, стр. 18).

14 — Решение на Съда от 6 октомври 1982 г. по дело ***CILFIT*** (283/81, Recueil, стр. 3415).

дават на заинтересованите страни цялата информация, необходима за представяне на адекватни становища. Те не излагат в пълна степен режима, въведен с декрета от 17 юли 2008 г., а е необходимо въпросният режим да бъде разбран, за да може да се даде отговор на първия въпрос; по-специално те не посочват, че Директивата ОВОС се прилага за административните процедури, предшестващи потвърждаването със законодателен акт. Освен това те не обясняват ролята и компетентността на Cour constitutionnelle спрямо Conseil d'État, а е необходимо това съотнасяне да бъде изяснено, за да може да се даде отговор на останалите въпроси. В действителност въпросите са формулирани по такъв начин, че всъщност са подвеждащи, що се отнася до тези два аспекта. Накрая, вместо да представи собственото си гледище по тези въпроси, Conseil d'État само посочва позициите на жалбоподателите в производствата пред него.

33. Установено е, че целта на информацията, съдържаща се в актовете за преюдициално запитване, е не само да позволи на Съда да даде полезен отговор, но и да даде възможност на правителствата на държавите членки и на другите заинтересовани лица да представят становища съгласно член 23 от Статута на Съда [15]. Установена съдебна практика е също Съдът да не се произнася по тълкуването на разпоредбите на националното законодателство и да не преценява дали тълкуването им от страна на запитващата юрисдикция е правилно, а по-скоро да взема предвид фактическия и правния контекст, описани в акта за преюдициално запитване [16]. Доводите на белгийското правителство следва да се разгледат в контекста на тези съображения.

34. Що се отнася до първия от тези доводи, според мен от актовете за преюдициално запитване е очевидно, че за Conseil d'État неяснотата относно декрета от 17 юли 2008 г. се ограничава до потвърждаването на съществуващи административни разрешения, поради което останалите аспекти на декрета не са от особено значение. Освен това не е необходимо да се посочва, че Директивата ОВОС се прилага за административните производства, тъй като това е ясно от разпоредбите на самата директива.

35. Що се отнася до втория довод, е вярно, че е разбирането на съотношението между ролите и компетентностите на Conseil d'État и на Cour constitutionnelle помага за изясняването на въпросите, свързани с националните производства, от които произтичат актовете за преюдициално запитване. Според мен обаче изглежда, че не е необходимо особено задълбочено и подробно разбиране и че основните моменти — а именно рискът Conseil d'État да бъде лишен от компетентност по дела, на които вече е дал ход, чрез действие от страна на валонския парламент, което би могло да се приеме за напълно

15 — Вж. например Решение на Съда от 3 май 2007 г. по дело Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Сборник, стр. I-3633, точка 20).

16 — Вж. например Решение на Съда от 21 октомври 2010 г. по дело Padawan (C-467/08, Сборник, стр. I-10055, точка 22).

формално — стават ясни от актовете за преюдициално запитване [17].

36. Освен това според мен не изглежда въпросите да са формулирани така, че да насочват вниманието на Съда или държавите членки в грешна посока, дори да се приеме, че белгийското правителство правилно изтъква, че те предполагат положение на белгийското право, с което то не е съгласно. Ясно е, че основният въпрос от гледна точка на правото на ЕС е въздействието върху гарантираното от Орхуската конвенция и Директивата ОВОС право на достъп до правосъдие, което ще окаже потвърждаването по законодателен път на разрешения, предоставени по-рано в рамките на административно производство. Две държави членки са представили становища по този въпрос, без да са видимо възпрепятствани в съществена степен от липса на информация в актовете за преюдициално запитване или от формулировката на въпросите [18].

37. На последно място, фактът, че Conseil d'État излага доводите на жалбоподателите по различни въпроси, вместо да представи собственото си гледище, според мен по никакъв начин не опорочава актовете за преюдициално запитване. Тези доводи адекватно посочват защо би могло да се наложи изчакване на произнасяне по правото на ЕС, преди Conseil d'État да състави становище по тези въпроси.

Достатъчност на обяснението относно необходимостта от тълкуване на правото на ЕС

38. В твърдението си, че Conseil d'État не е обяснил в достатъчна степен необходимостта от тълкуване на правото на ЕС, белгийското правителство се осланя основно на собствената практика на този съд, спомената в актовете за преюдициално запитване. В своето решение № 185.645 от 11 август 2008 г. (по дело Deneye) Conseil d'État се произнася, че приемането на декрета от 17 юли 2008 г. го лишава от компетентността му да се произнесе относно законосъобразността на потвърдените с него мерки; ако обаче декретът (или съответният член от него) бъде отменен от Cour constitutionnelle, това решение за липса на компетентност би могло да се оттегли по искане на страните. Белгийското правителство твърди, че в настоящия случай е трябвало Conseil d'État да следва същата процедура и да изчака изхода на производството пред Cour constitutionnelle, особено предвид факта, че самият Conseil d'État е отправил въпроси до тази юрисдикция относно повдигнатата тема за компетентността. Следователно на този етап отправените въпроси са хипотетични. Conseil d'État не е дал обяснение защо

17 — Отчитам, че е възможно разбирането на съответната обстановка да е възпрепятствано в неголяма степен от друг фактор, който не може да се припише на самите актове за преюдициално запитване: в изпратените от Съда до държавите членки преводи на въпросните актове на собствените им езици не са включени разделите относно преюдициалните запитвания, отправени от Cour constitutionnelle. Тези пропуски обаче ясно са обозначени като такива в преводите, а освен това на държавите членки са изпратени и копия на пълния оригинален текст на френски език. Нещо повече, дори без тези откъси, според мен актовете за преюдициално запитване съдържат достатъчно информация.

18 — Трябва да се отчете също, че италианското правителство описва първия въпрос като „загадъчно формулиран", но въпреки това не смята, че не е в състояние да представи становище.

при тези обстоятелства му е необходимо произнасяне по тълкуването на правото на ЕС преди достигането на решение от Cour constitutionnelle.

39. Мога да се съглася, че положението с производствата пред националните юрисдикции, което описах по-горе [19], е сложно и че би могло да се желае по-методичен подход, който да съответства повече на националните процесуални правила. Мога да приема също, че е можело процесуалната ефективност като цяло да бъде по-висока, ако в Съда преюдициалното запитване от Cour constitutionnelle е било съединено или разгледано заедно с делата, предмет на настоящото производство. Според мен обаче изглежда, че нищо от горните забележки не засяга по какъвто и да било начин допустимостта на отправените въпроси в настоящото производство.

40. Вярно е, че в контекста на сътрудничеството между националните юрисдикции и Съда трябва юрисдикцията, отправяща преюдициален въпрос, да изложи причините за несигурността си относно тълкуването на правото на ЕС и за мнението си, че е необходимо да отправи такъв въпрос [20]. Според мен обаче не е необходимо друго освен представяне на тези причини по разбираем начин. Не е нужно и тази юрисдикция да изпреварва евентуалните доводи на страните или държавите членки относно коректността на подхода ѝ в светлината на националното процесуално право.

41. При положение че на пръв поглед причините за отправянето на преюдициално запитване са ясни, не следва Съдът да ги поставя под съмнение и да навлиза в областта на националното право. Както последователно е изтъквал Съдът, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за съдебното решение, което трябва да бъде постановено, може да прецени, предвид особеностите на делото, както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда [21]. Нещо повече, с оглед на разпределението на функции между Съда и националните юрисдикции не следва Съдът да определя дали решението за отправяне на преюдициално запитване е взето в съответствие с националните правни разпоредби, уреждащи организацията и производството пред съдилищата [22].

19 — В точки 23—29.

20 — Вж. например Определение на Съда от 2 март 1999 г. по дело Colonia Versicherung (C-422/98, Recueil, стр. I-1279, точка 6).

21 — Вж. например Решение на Съда от 1 юли 2010 г. по дело Sbarigia (C-393/08, Сборник, стр. I-6337, точка 19).

22 — Вж. например Решение на Съда от 16 септември 1999 г. по дело WWF и др. (C-435/97, Recueil, стр. I-5613, точка 33) и Решение на Съда от 23 ноември 2006 г. по дело Asnef-Equifax и Administración del Estado (C-238/05, Recueil, стр. I-11125, точка 14).

42. В настоящото производство причините да се иска преюдициално заключение са предостатъчно ясни. Conseil d'État е сезиран с жалби срещу административни разрешения, чието разглеждане попада в компетентността му. Преди да се произнесе, е необходимо да установи дали — съгласно съответните разпоредби на Орхуската конвенция и Директивата ОВОС — фактът, че разрешенията са потвърдени със законодателен акт, го лишава от тази компетентност. Може да се постави под съмнение правилността на предишната му практика да се отказва от компетентността си при такива обстоятелства. Според мен този въпрос съвсем не е хипотетичен. Ето защо Conseil d'État има право, а може да се твърди и че в качеството си на юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, е длъжен да търси преюдициално заключение от Съда съгласно член 267 от ДФЕС.

Второ твърдение относно допустимостта

Релевантност на отправените въпроси

43. Белгийското правителство твърди, че въпросите нямат отношение към изхода от производството пред Conseil d'État.

44. По отношение на въпроси А и Б1 то твърди, че актовете за преюдициално запитване неправилно предполагат, че декретът е приет от валонския парламент в рамките на едноетапна процедура без никаква оценка на въздействието върху околната среда или други предпазни мерки. Заключение, прието на тази основа, би било несъотносимо към действителното положение, а именно двуетапна процедура, за която се прилага Директивата ОВОС.

45. Според мен това възражение е доста неоснователно. От актовете за преюдициално запитване става ясна както двуетапността на процедурата, така и необходимостта от указания относно това дали и до каква степен правото на ЕС допуска да се оспорва законосъобразността на административно разрешение, чиято отмяна е поискана, когато това разрешение впоследствие е ратифицирано по законодателен път.

46. Белгийското правителство твърди, че въпроси Б2 и Б3 са ирелевантни, тъй като се отнасят не до декрета от 17 юли 2008г., а до конституционните правила и правилата относно компетентността, разпределящи последната между Conseil d'État и Cour constitutionnelle. Освен това, по отношение на въпрос Б3, член 9 от Орхуската конвенция, който е по-пълен от член 10а от Директивата ОВОС, важи в Белгия и тълкуването на Съда не може да направи втората разпоредба по-всеобхватна от първата.

47. Според мен тези възражения сами по себе си изглеждат ирелевантни. Ясно е, че Conseil d'État иска произнасяне по последиците от прилагането на член 9 от Орхуската конвенция и член 10a от Директивата ОВОС по отношение на процесуалното положение на подадените пред него жалби. Такова заключение ще му позволи да направи изводи относно начина, по който следва да ги разгледа. Ето защо въпросите имат значение за изхода от производството пред Conseil d'État.

„Acte clair"

48. Белгийското правителство изтъква, че текстовете на Орхуската конвенция и Директивата ОВОС са ясни и че спорните разпоредби на налагат тълкуване от Съда. Ето защо е следвало доктрината за „acte clair" да преклудира отправянето на запитване от Conseil d'État.

49. Според мен настоящото производство в предостатъчна степен показва, че разпоредбите не са напълно ясни, що се отнася до приложението им към обстоятелствата в главното производство. Независимо обаче дали са ясни или не, позоваването на доктрината за „acte clair" е неуместно. С този принцип национална юрисдикция може да обоснове отказа си да отправи запитване, тъй като отговорът на определен въпрос вече е достатъчно ясен [23]. Доктрината не може да се използва от Съда като основание за отказ да отговори на отправени към него въпроси. Ако юрисдикция, произнасяща се като последна инстанция, е на мнение, че приложими разпоредби от правото на ЕС са неясни, не само му е позволено, но и е длъжен да отправи запитване. В такъв случай принципно Съдът задължително трябва да се произнесе [24]. Ако обаче отговорът не допуска основателни съмнения, Съдът може да се произнесе с мотивирано определение на основание член 104, параграф 3, втора алинея от своя процедурен правилник. В настоящото производство Съдът, тъкмо напротив, решава, че отправените въпроси заслужават вниманието на големия състав.

Съществуващата съдебна практика

50. Белгийското правителство твърди, че отговорите на въпроси A и Б1 могат да се изведат от решението по дело WWF и др. [25]

51. Също както позоваването на доктрината „acte clair" обаче, това твърдение няма връзка с допустимостта на преюдициалните запитвания. Макар че национална юрисдикция — дори такава, чиито решения не подлежат на обжалване — не може

23 — Решение по дело CILFIT, цитирано в бележка под линия 14 по-горе, точка 16.

24 — Вж. например Решение на Съда от 19 април 2007 г. по дело Asemfo (C-295/05, Сборник, стр. I-2999, точка 30).

25 — Цитирано в бележка под линия 22 по-горе, точки 55—63 от решението.

да се *задължава* да отправя въпрос, чийто отговор може да се изведе от съществуващата съдебна практика, няма *пречка* тя да го стори. В този случай Съдът може да се произнесе с мотивирано определение на основание член 104, параграф 3, първа алинея от своя процедурен правилник. Както посочих, тъкмо напротив, той решава, че отправените в настоящото производство въпроси заслужават вниманието на големия състав. Нещо повече, както ще стане ясно, когато по-долу разгледам самите въпроси, смятам, че отговорите *не могат* да се изведат от решението по дело WWF и др.

Заключение относно допустимостта

52. Предвид горното съм на мнение, че няма пречка повдигнатите от Conseil d'État въпроси да бъдат допуснати.

По същество

Логиката на член 1, параграф 5

Въпрос A

53. Съгласно член 1, параграф 5 Директивата ОВОС не се прилага за „проекти, [подробностите по които са] приети чрез отделен акт на националното законодателство, тъй като целите на настоящата директива, включително и предоставянето на информация, се постигат по законодателен път". Conseil d'État иска да се изясни значението на тази разпоредба в случая, когато разрешение за осъществяване първоначално е дадено от административен орган, а след това е потвърдено с декрет на компетентния законодателен орган, в който се посочва (само), че „са установени императивни съображения от обществен интерес".

54. Този въпрос косвено поставя два подвъпроса. Първо, ако законодателят приеме декрет като законодателен акт, този факт сам по себе си означава ли, че декретът автоматично попада в обхвата на изключението по член 1, параграф 5? Второ и обратно, когато националната юрисдикция определя дали се прилага изключението по член 1, параграф 5, има ли ограничение, според което тя може да изследва само използваната в този акт формулировка, или ѝ е позволено да изследва не само текста, но и как е протекъл самият законодателен процес?

55. Целта на Директивата ОВОС, изменена така, че да бъде съобразена с Орхуската конвенция, е да подобри процеса на вземане на решения от административните

органи [26]. Елементът на участие на обществеността, който тя въвежда в този процес, е важен за постигането на тази цел. С други думи, Директивата ОВОС насърчава прякото участие на обществеността в процесите на вземане на решения на административно равнище, отнасящи се до околната среда в границите на определена държава членка.

56. Когато обаче решение бъде взето по законодателен път, такова участие на обществеността вече е налице. Самият законодателен орган е съставен от демократично избрани представители на обществеността. Когато процесът на вземане на решения се осъществява в рамките на такъв орган, той се ползва с непрякото, но все пак представително участие на обществеността.

57. Като имам предвид горното, ще анализирам член 1, параграф 5 по-подробно.

Текстът на член 1, параграф 5

58. Член 1, параграф 5 гласи: „Настоящата директива не се прилага за проекти, [подробностите по които са] приети чрез отделен акт на националното законодателство, тъй като целите на настоящата директива, включително и предоставянето на информация, се постигат по законодателен път“.

59. Основният проблем е двусмислеността, съдържаща се във връзката между изключването на проекти, подробностите по които са приети чрез отделен акт на националното законодателство, и постигането на целите на Директивата по законодателен път. От тази двусмисленост произтичат две възможни тълкувания.

60. При едното тълкуване се предполага, че законодателният процес автоматично осигурява постигане на целите на Директивата ОВОС. Следователно винаги когато подробностите по проект са приети чрез отделен акт на националното законодателство, националната юрисдикция следва да приеме, че този акт автоматично е изпълнил тези цели.

61. При другото тълкуване разпоредбата би се разбирала в смисъл, че изразява предварително условие: Директивата ОВОС не се прилага за проекти, подробностите по които са приети чрез отделен акт на националното законодателство, *при условие* целите на Директивата да са постигнати чрез законодателния процес. Това би означавало, че законодателят е длъжен да постигне целите на Директивата ОВОС (включително предоставянето на информация) в хода на процеса на вземането на

26 — Вж. съображенията от Директива 2003/35 и от самата Орхуска конвенция.

решенията си, преди да може проектът да се изключи от приложното поле на Директивата чрез член 1, параграф 5. Това би повдигнало допълнителния въпрос, както трябва да направи законодателят, за да гарантира, че тези цели са постигнати.

62. И двата прочита имат своите недостатъци. Първият би могъл прекомерно да разшири обхвата на допусканите по законодателен път изключения от разпоредбите на директива, чиято цел е да гарантира подобрен процес на вземане на решения по въпроси на околната среда. В резултат би могло да се стигне до положение, при което изключението би се прилагало дори за административни проекти, подплатени с изключително слабо обосновани законодателни действия. Във второто тълкуване би могла да се види известна степен на съдебен активизъм, която да доведе до объркване относно точните задължения на законодателя в случаи, засягащи околната среда. В най-крайния си вид то би могло практически да лиши изключението от смисъл, като задължи законодателя да изпълни всички процесуални изисквания, които се прилагат за административните органи.

Решенията по делата WWF и др. и Linster

63. Съдът вече два пъти е разглеждал значението на член 1, параграф 5 от Директивата ОВОС.

64. В Решение по дело WWF и др. [27] Съдът приема, че член 1, параграф 5 „освобождава визираните от Директивата проекти от процедурата по оценка при две условия. Първото е подробностите по проекта да са приети с отделен законодателен акт, а второто — целите на Директивата, включително предоставянето на информация, да се постигат по законодателен път“ [28].

65. След това Съдът конкретно посочва по отношение на първия критерий, че „ако вместо решение на компетентните органи има законодателен акт, който предоставя на възложителя права да изпълни проекта, този акт трябва да бъде отделен и да има същите характеристики като разрешението за осъществяване съгласно член 1, параграф 2 от Директивата“ [29]. За да бъде така, *„актът трябва да описва проекта подробно*, тоест по достатъчно точен и категоричен начин, така че да включва — както разрешението за осъществяване — след разглеждането им от законодателя, *всички елементи на проекта, имащи отношение към оценката на въздействието върху околната среда* [30]*“*.

66. Съдът посочва съдържанието на второто условие (а именно „целите на директивата, включително предоставянето на информация, да се постигат по

27 — Цитирано в бележка под линия 22 по-горе.
28 — Точка 57 от решението.
29 — Точка 58 от решението.
30 — Точка 59 от решението, курсивът е мой.

законодателен път“) по не толкова директен начин, като приема, че „единствено чрез спазване на [посочените във връзка с първото условие изисквания] могат по законодателен път да се постигнат споменатите във второто условие цели“ (като по този начин до известна степен обединява двете условия). Съдът обаче много ясно посочва какво *не* би било приемливо: „Ако в отделния законодателен акт, с който се приема и следователно разрешава определен проект, не се съдържат *елементите на конкретния проект, които биха могли да имат отношение към оценката на въздействието му върху околната среда*, целите на директивата биха се оказали осуетени, тъй като *би могло да се даде разрешение за проект без предварителна оценка на въздействието му върху околната среда*, дори да е възможно то да бъде значително“ [31].

67. В Решение по дело Linster [32] Съдът първо потвърждава, че „използваните в член 1, параграф 5 от Директивата понятия „отделен акт на националното законодателство“ и „проект“ трябва да бъдат предмет на самостоятелно тълкуване [33]“ и че „член 1, параграф 5 от Директивата следва да се тълкува с оглед на целите на Директивата и на факта, че тъй като това е разпоредба, ограничаваща приложното поле на Директивата, тя трябва да бъде предмет на ограничително тълкуване“ [34]. След това Съдът подчертава обосновката за изключението по член 1, параграф 5: „когато целите на Директивата, включително предоставянето на информация, се постигат по законодателен път, Директивата не се прилага за съответния проект“ [35] (тоест, както го разбирам, тъй като при такива обстоятелства не е необходимо да се прилага Директивата).

68. След това Съдът обяснява (доста попълно, отколкото в Решение по дело WWF и др.) отношението между основната цел на Директивата ОВОС и равнището на информираност на законодателя:

„Както става ясно от член 2, параграф 1, целта на Директивата е проектите, които биха могли да окажат съществено въздействие върху околната среда, inter alia поради своя характер, мащаби или местоположение, да бъдат предмет на оценка относно тяхното въздействие, преди да им бъде издадено разрешение.

Съгласно шесто съображение от Директивата оценката се извършва на основата на подходяща информация, предоставена от възложителя, която може да се допълва от засегнатите от въпросния проект власти и лица.

31 — Точка 60, курсивът е мой.

32 — Решение на Съда от 19 септември 2000 г. (C-287/98, Recueil, стр. I-6917).

33 — Точка 44.

34 — Точка 49.

35 — Точка 51.

Следователно само когато законодателят разполага с информация, равностойна на тази, която би била представена на компетентния орган при обикновена процедура по предоставяне на разрешение за проект, целите на Директивата могат да се смятат за постигнати по законодателен път“ [36].

69. Съдът завършва анализа си, като припомня, че член 1, параграф 5 от Директивата ОВОС изисква законодателният акт да бъде „отделен акт, приемащ подробностите по проекта. Самата му формулировка трябва да показва, че целите на Директивата са постигнати по отношение на въпросния проект“. Нещо повече, „по смисъла на член 1, параграф 5 от Директивата не може да се приеме, че подробностите за проект са приети със закон, ако в този закон не се съдържат елементите, необходими за оценяването на въздействието на проекта върху околната среда“, като обстоятелствата в конкретния случай следва да се установят от националната юрисдикция [37].

70. Нека обобщим.

71. В Решение по дело WWF и др. и Решение по дело Linster Съдът излага две условия, които трябва едновременно да бъдат изпълнени, преди законодателен акт да попадне в обхвата на изключението по член 1, параграф 5 и така да излезе от приложното поле на Директивата ОВОС. Първо, подробностите по проекта трябва да са изложени в отделен законодателен акт, който по достатъчно точен и категоричен начин да представя всички елементи на проекта, имащи отношение към оценката на въздействието върху околната среда. Второ, за да изпълнява целите на Директивата ОВОС във връзка с опазването на околната среда, законодателят трябва да разполага с — както и да вземе под внимание в хода на законодателния процес — информация, равностойна на тази, която би била представена на компетентния орган при обикновена процедура по предоставяне на разрешение за изпълнение на проект, така че да може да извърши необходимата оценка на въздействието върху околната среда. Ще нарека тези две условия заедно „двоен тест за ефективност на законодателството“.

72. Този двоен тест очевидно подкрепя тълкуването на член 1, параграф 5 в смисъл, че съдържа предварителното условие целите на Директивата ОВОС да са постигнати по законодателен път, а не презумпцията, че те са постигнати чрез самия законодателен процес. Съдът е посочил, че е загрижен дали участието на обществеността, което Директивата ОВОС се стреми да постигне, действително е постигнато чрез законодателния процес.

36 — Точки 52—54.
37 — Точки 56—58.

Прилагане на съществуващата съдебна практика в настоящия случай

73. Решение по дело WWF и др. и Решение по дело Linster осигуряват рамка, в която националните юрисдикции да направят преценка. Освен това тази рамка принципно може да бъде приложена по аналогия към настоящите дела (последващо приемане от законодателя на административни проекти, а не предварително разрешаване на проекти), независимо от промените, внесени в Директивата ОВОС с Директива 2003/35 (които подсилват разпоредбите за участие на обществеността, по-специално чрез въвеждането на изискванията за съдебно обжалване в член 10а, но не променят целите на Директивата ОВОС).

74. Ако постановеното в Решение по дело WWF и др. и Решение по дело Linster се приеме буквално, може да се отговори относително лесно на първия въпрос, отправен от Conseil d'État. Декретът от 17 юли 2008 г. не „описва проекта подробно, тоест по достатъчно точен и категоричен начин, така че да включва — както разрешението за осъществяване — след разглеждането им от законодателя всички елементи на проекта, имащи отношение към оценката на въздействието върху околната среда“ [38]. В него не „се съдържат елементите, необходими за оценяването на въздействието на проекта върху околната среда“, нито „самата му формулировка […] показва, че целите на Директивата са постигнати по отношение на въпросния проект“ [39]. Поскоро съответните разпоредби на декрета от 17 юли 2008 г. само указват, че с тях се потвърждава вече даденото административно разрешение за поредица от проекти, във връзка с които „са установени императивни съображения от обществен интерес“.

75. Дотук всичко е ясно; предполагам обаче, че приложението на член 1, параграф 5 от Директивата ОВОС не може да зависи само от това дали съставителят на въпросната законодателна мярка е бил достатъчно вещ и добре осведомен, за да се гарантира, че формулировката на мярката точно отговаря на тези положения. Ако това е всичко, което има значение, проект, неподложен на адекватно обсъждане от законодателя, така или иначе би могъл да бъде представен с подходящата формулировка, за да изпълни критериите. И обратното, проект, който действително е обстойно обсъден, би могъл да не премине теста за изключение от Директивата ОВОС съгласно член 1, параграф 5, само защото традицията на законотворчеството в тази държава членка не поощрява „обременяването“ на произтичащата законодателна мярка с толкова много подробности.

76. Освен това според мен обсъждането на проект в рамките на законодателния процес в много случаи (ако не и винаги)

38 — Решение по дело WWF и др., точка 59.

39 — Решение по дело Linster, точки 56 и 57.

е предшествано от известна административна дейност за подготовка на предстоящия дебат. Ако съм права, изглежда вероятно да не е задължително преписката, представена пред законодателя за вземане на решение, да съдържа абсолютно същата и също толкова подробна информация, каквато би се разглеждала в чисто административна процедура. По същия начин тя може да съдържа или да не съдържа „информация, равностойна на тази, която би била представена на компетентния орган при обикновена [т.е. административна] процедура по предоставяне на разрешение за проект“ (вторият елемент на двойния тест).

77. Настоящите запитвания дават на големия състав възможност да преразгледа и изясни постановеното в Решение по дело WWF и др. и Решение по дело Linster.

78. За отправна точка ще използвам полезната забележка на генералния адвокат Léger в заключението по дело Linster: „Като прави изключение за случаи, в които проект се приема със законодателен акт, общностният законодател няма за цел да въведе формален критерий, позволяващ на държавите членки да освобождават такива проекти от оценка на въздействието им върху околната среда и от изискването за информиране на заинтересованата общественост и консултации с нея само въз основа на естеството на въпросния акт и положението на органа, който го е приел. Единствено законодателните актове, осигуряващи същите гаранции, каквито би изисквала Директивата, попадат извън нейния обхват“ [40].

79. Съгласна съм с тази забележка. Директивата ОВОС не утвърждава формализма. Тя има за цел да осигури ефективни ОВОС при всички големи проекти, а в изменения ѝ вид — да гарантира адекватно участие на обществеността в процеса на вземане на решения. Ако законодателният процес функционира нормално и правилно, той осигурява, чрез действието на представителната демокрация, същите гаранции, каквито би изисквала Директивата ОВОС.

80. Очевидно е, че е напълно възможно контролът в рамките на законодателния процес да се различава от контрола, заложен в членове 5—10 от Директивата ОВОС. Националните юрисдикции не са длъжни да осигурят спазването на абсолютно същите процедури от законодателя, както би се изисквало от административен орган, оценяващ същия проект. Те

40 — Точка 114 от неговото заключение.

по-скоро трябва да оценяват дали законодателният процес е протекъл правилно и задоволително.

81. За да може национална юрисдикция да извършва това ефективно, очевидно следва да се погледне отвъд формулировката на декрета.

82. Съдът вече е указал, че когато законодателен акт все пак оставя важни аспекти от оценката на проекта за изпълнение *след* даването на официалното одобрение, в отделно производство (Решение по дело WWF и др.), или когато оставя открити някои основни аспекти от проекта, например окончателния избор на маршрут за автомагистрала (Решение по дело Linster), този законодателен акт не попада в обхвата на изключението по член 1, параграф 5. Предполагам, че съображенията в основата на двете решения са, че при такива обстоятелства не би могло разумно да се твърди, че законодателят е разгледал всички елементи, необходими за оценката на възможното въздействие на проекта върху околната среда. Тъй като законодателният процес не е протекъл добре, произтичащата от него мярка не отговаря на логиката в основата на изключението. Обратно, когато законодателният процес функционира правилно, трябва да се допусне прилагане на законодателното изключение, за да се зачете волята на авторите на Орхуската конвенция и волята за нейното транспониране в правото на ЕС чрез Директивата ОВОС и съответните ѝ изменения.

83. Ако се наложи, както смятам аз, да се премине към тест, основаващ се на функционалността, за да се избегне формализмът, като същевременно се придаде последователен действителен смисъл на разпоредбата за изключението в член 1, параграф 5, въпросът е как да се прецени дали законодателният процес е протекъл добре?

84. Според мен, за да прецени дали това се е случило в който и да е конкретен случай, националната юрисдикция трябва да проучи следните аспекти:

а) входяща информация: представената пред законодателя информация достатъчно подробна и съдържателна ли е била, за да му позволи да оцени вероятното въздействие на предложения проект върху околната среда?

б) процедура: спазена ли е била съответната процедура и времето за подготовка и за обсъждане достатъчно ли е било, за да може обосновано да се направи изводът, че избраните

от обществеността представители са успели да подложат предлагания проект на надлежното проучване и разискване?

87. Накратко, при условие че законодателят разполага с необходимите материали и изпълнява демократичните си функции правилно и ефективно, законодателният процес ще постигне целите на Директивата ОВОС и изменението ѝ. Следователно, ако се даде възможност този законодателен процес да се ползва от изключението по член 1, параграф 5, така че да попадне извън обхвата на Директивата ОВОС, това няма да създаде пропуск в защитата.

в) резултат: произтичащата законодателна мярка (разглеждана — ако е уместно — заедно с подкрепящите материали, на които тя изрично се позовава) изяснява ли какво се разрешава и какви ограничения и условия се поставят, ако има такива?

85. Такъв законодателен процес би могъл (както в настоящия случай) да е свързан с продължаване от страна на законодателя на работата, извършена преди това от административен орган.

88. Обратно, ако законодателният процес просто осигурява формално одобрение за предшестваща го административна процедура, с която вече са взети ефективно съответните решения, той не осигурява същите гаранции като Директивата ОВОС. Ето защо той следва да не се ползва от изключението по член 1, параграф 5.

86. В този случай съответно ще е необходимо националната юрисдикция да определи дали по същество проектът вече е одобрен (в хода на административната процедура) преди внасянето му пред законодателя или всъщност е разгледан и одобрен впоследствие със самия законодателен процес. Отново изразявам позицията, че е необходимо във всеки конкретен случай националната юрисдикция да разглежда фактите по същество, а не формално.

89. Според мен този подход съчетава зачитането на целите на Орхуската конвенция и изменената Директива ОВОС и на целта, с която съставителите са включили и в двата акта разпоредба за изключение, отнасяща се до свързани с околната среда решения, взети от законодателя, а не от административен орган.

Въпроси Б1, Б2 и Б3

90. С въпрос Б1 Conseil d'État пита дали членове 1, 5, 6, 7, 8 и 10a от Директивата ОВОС допускат правен режим, при който правото да се изпълни проект, предмет на ОВОС, е предоставено със законодателен акт, неподлежащ на съдебно обжалване, което да даде възможност да се оспори по същество и от процесуална гледна точка законосъобразността на съответното решение. Според мен обаче, предвид текста и смисъла на цитираните разпоредби, изглежда запитващата юрисдикция всъщност иска да се установи дали, като се има предвид член 1 (и по-специално параграф 5 от него), член 10a от Директивата ОВОС изисква да има възможност за съдебно обжалване, така че да може да се провери дали законодателен акт, предоставящ правото за осъществяване на подлежащ на ОВОС проект, съответства по същество и от процесуална гледна на членове 5, 6, 7 и 8.

91. По същество въпроси Б2 и Б3 са дали член 9 от Орхуската конвенция и/или член 10a от Директивата ОВОС задължават държавите членки да предвидят възможност за обжалване по съдебен ред, с което да се оспорва законосъобразността на решения, действия и бездействия във връзка с материалноправния и процесуалноправния режим за разрешаване на проектите, предмет на ОВОС.

92. Следователно, докато въпрос А е дали Директивата ОВОС се прилага за процедури като въпросната, трите въпроса под буква Б се отнасят по-конкретно за възможността за обжалване на такива процедури по съдебен ред и имплицитно засягат трудностите, които биха могли да възникнат, ако в общия случай компетентността за разглеждане на законосъобразността на различните части от процедурата принадлежи на различни юрисдикции.

93. Ако тези въпроси бъдат разгледани буквално, могат да им се дадат много прости отговори.

94. Първо, що се отнася до въпрос Б1, е ясно, че Директивата ОВОС не се прилага за „проекти, подробностите по които са приети чрез отделен акт на националното законодателство“. Следователно никоя от материалноправните разпоредби на Директивата не може да изисква съдебно обжалване на разрешения, приети с попадащи в това определение актове. Дали определен акт попада в това определение е предмет на въпрос А, който разгледах в този контекст. Ако конкретен акт не отговаря на определението, правилата относно

наличието на възможност за съдебно обжалване са изложени в член 10а.

95. Отговорът на въпроси Б2 и Б3, които не се отнасят до законодателни актове, е още по-прост. Той произтича от текста на член 9 от Орхуската конвенция и член 10а от Директивата ОВОС, а именно че тези разпоредби действително задължават държавите членки да предвидят възможността за обжалване по съдебен ред, така че да може да се оспорва законосъобразността на решения, действия и бездействия, попадащи в обхвата на тези актове, във връзка с материалноправния и процесуалноправния режим за разрешаване на проектите, предмет на ОВОС.

96. Следва все пак да се отбележи, че както са изтъкнали белгийското правителство и Комисията, формулировката на тези разпоредби дава на държавите членки немалка свобода на действие за постигане на поставените цели. Остават различни въпроси, които следва да се решат съгласно националното право, включително съдържанието на определени понятия, етапът, на който следва да е възможно обжалването, и естеството на органа, в чиято компетентност е обжалването.

97. Все пак дори ако се разглеждат заедно с анализа, изложен от мен във връзка с въпрос А, тези прости отговори не решават основния проблем пред Conseil d'État. На Съда не са представени в пълен вид подробните правила относно съответните компетентности на Conseil d'État и Cour constitutionnelle (макар че белгийското правителство предоставя значителна информация). Все пак по същество изглежда, че Conseil d'État няма компетентност да се произнася по жалби срещу законодателни актове като декрета от 17 юли 2008 г., а Cour constitutionnelle, макар да има тази компетентност, може да не е компетентен да преценява дали мярката съответства на Орхуската конвенция или Директивата ОВОС, за разлика от съответствието ѝ с конституционните норми и принципи, които попадат в неговата юрисдикция. Ако това е така или е налице сходно положение, има ли празнота в компетентността, която да е несъвместима с някой от двата документа?

98. По-специално, ако юрисдикция като Conseil d'État не е компетентна да разглежда мярка като декрета от 17 юли 2008 г., за да определи дали тя е валидна с оглед на Орхуската конвенция или Директивата ОВОС, трябва ли тази юрисдикция да има такава компетентност, за да определи дали мярката попада в обхвата на изключението за законодателни актове, като се има

предвид, че и в двата случая същността на разглеждането е еднаква? Ако отговорът е отрицателен, трябва ли друга юрисдикция като Cour constitutionnelle да има компетентността да провери дали мярката е в съответствие с Орхуската конвенция и Директивата ОВОС?

99. Тук трябва да се имат предвид две принципни положения. Първо, освен ако правото на ЕС налага правила относно компетентността — а в случая то определено не налага такива, — не следва Съдът да посочва какви правила да се прилагат в държавите членки. Второ, за да се гарантира постигане на целите на достъпа до правосъдие, трябва да е възможно поне една юрисдикция да разглежда оспорването на отделен акт на националното законодателство на основание, че той не попада в обхвата на изключението по член 2 от Орхуската конвенция или член 1, параграф 5 от Директивата ОВОС.

100. Предвид горното изглежда ясно, че ако според белгийските правила относно юрисдикцията Cour constitutionnelle е компетентен да определи дали декретът от 17 юли 2008 г. отговаря на определението „отделен акт на националното законодателство“ по смисъла на член 1, параграф 5 от Директивата ОВОС съгласно тълкуването на Съда и ако единствено той има тази компетентност, следва, че няма празнота в компетентността и целите на член 10а от същата директива (и на член 9 от Орхуската конвенция) са постигнати в достатъчна степен, при условие — когато обстоятелствата са като в настоящия случай — юрисдикцията, разглеждаща съответните обжалвани административни разрешения, да може да получи произнасяне по този въпрос от Cour constitutionnelle. От акта за преюдициално запитване става ясно, че такава процедура за преюдициално запитване е възможна.

101. Ако обаче компетентността на Cour constitutionnelle е ограничена например до установяване дали са спазени конституционни принципи и не се простира дотам да определя дали конкретен законодателен акт отговаря на определението по член 1, параграф 5 от Директивата ОВОС, би било необходимо Conseil d'État да може да разгледа този въпрос и, ако е уместно, да не приложи декрета от 17 юли 2008 г., за да се произнесе по законосъобразността на самите административни разрешения по същество и от процесуална гледна точка [41].

41 — За подобна, макар и не идентично от процесуална гледна точка положение вж. например Решение на Съда от 9 март 1978 г. по дело (106/77, Recueil, стр. 629) или Решение на Съда от 19 юни 1990 г. по дело Factortame и др. (C-213/89, Recueil, стр. I-2433).

Заключение

102. С оглед на изложеното по-горе становището ми е, че в отговор на отправените от Conseil d'État въпроси Съдът следва да се произнесе по следния начин:

„А. Член 1, параграф 5 от Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда, и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета, изключва от обхвата на същата директива само законодателни актове, в които законодателният орган по същество е изпълнил целите на Директивата.

Когато пред национална юрисдикция се образуват производства за оспорване на предоставени административни разрешения за проекти, за които се прилага Директива 85/337, и тези разрешения впоследствие са потвърдени със законодателен акт, е необходимо да се разглежда не само текстът на въпросния акт, но и същността на законодателната процедура — и по-специално информацията, с която разполага законодателят, и как същата е била разгледана, — за да се определи дали тези цели са изпълнени. Ако те не са изпълнени, следва законодателният акт да не бъде прилаган от националната юрисдикция, като се разгледа самата законосъобразност на административните разрешения.

Б. В контекста на такива производства член 10а от Директива 85/337 и член 9 от Орхуската конвенция изискват въпросната юрисдикция да може да установи, служебно или като отправи запитване до друга юрисдикция, притежаваща съответната компетентност, дали обхватът на тези актове изключва законодателния акт, поради това че законодателната процедура е постигнала въпросните цели“.