Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

14 януари 2021 година*

„Преюдициално запитване — Орхуска конвенция — Член 9, параграфи 2 и 3 — Достъп до правосъдие — Липса на достъп до правосъдие за обществеността, която е различна от заинтересованата общественост — Допустимост на обжалването в зависимост от предварителното участие в процеса на вземане на решения“

По дело C-826/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Rechtbank Limburg (Районен съд Лимбург, Нидерландия) с акт от 21 декември 2018 г., постъпил в Съда на 28 декември 2018 г., в рамките на производство по дело

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

срещу

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren

в присъствието на:

Sebava BV

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot (докладчик), председател на състава, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 30 януари 2020 г.,

* Език на производството: нидерландски.

като има предвид становищата, представени:

– за LB, от A. Hanssen,

– за Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht и Stichting Leefbaar Buitengebied, от M. H. Middelkamp,

– за College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, от L. M. C. Cloodt, advocaat,

– за нидерландското правителство, от M. A. M. de Ree, M. Bulterman, C. S. Schillemans и J. M. Hoogveld, в качеството на представители,

– за датското правителство, от J. Nymann-Lindegren, M. S. Wolff и P. Z. L. Ngo, в качеството на представители,

– за Ирландия, от M. Browne, G. Hodge и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от N. Butler, SC, и de C. Hogan, BL,

– за шведското правителство, от H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg и A. Falk, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от G. Gattinara, M. Noll-Ehlers и L. Haasbeek, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 2 юли 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус (Дания) на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“).

2 Запитването е отправено в рамките на спорове съответно между, от една страна, LB, физическо лице, както и Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht и Stichting Leefbaar Buitengebied, сдружения за защита на правата на животните, и от друга страна, College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Общински съвет на Ехт Сустерен, Нидерландия, наричан по-нататък „общината на Ехт Сустерен“) по повод на издаденото от общината на Sebava BV разрешение за изграждането на свинарник.

Правна уредба

Международното право

3 В осемнадесетото съображение от преамбюла на Орхуската конвенция е посочено желанието обществеността, включително организациите, да имат достъп до ефективни съдебни механизми, така че техните законни интереси да бъдат защитени и законът да се прилага.

4 Член 2 от тази конвенция, озаглавен „Определения“, включва параграф 4, който определя понятието „общественост“ като означаващо „едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика техните сдружения, организации или групи“.

5 Член 2, параграф 5 определя израза „[заинтересованата] общественост“ като „обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес в този процес“. В същия този параграф 5 е уточнено, че „за целите на това определение ще се счита, че неправителствените организации, работещи за опазване на околната среда и отговарящи на всички изисквания на националното право, имат интерес“.

6 Член 3, параграф 5 от Орхуската конвенция предвижда, че нейните разпоредби не засягат правото на страните да поддържат или въвеждат мерки, осигуряващи по-широк достъп до информация, по-широко обществено участие при вземането на решения и по-широк достъп до правосъдие по въпроси на околната среда.

7 Член 6 от Орхуската конвенция, озаглавен „Участие на обществеността при вземането на решения по определени дейности“, предвижда в параграфи 1—10:

„1. Всяка страна:

a) прилага разпоредбите на този член по отношение на решенията за разрешаване на предлаганите дейности, изброени в Анекс I;

[…]

2. Заинтересованата общественост се информира чрез публична обява или индивидуално, на ранен етап от процедурата по вземане на решения за околната среда, по подходящ, своевременен и ефективен начин и относно:

a) предлаганата дейност и заявлението, по което ще се взема решение;

b) характера на възможните решения или проекторешението;

c) държавния орган, отговорен за вземане на решението;

d) предвижданата процедура, включително как и кога може да се предостави информация за:
   i) началото на процедурата;
   ii) възможностите за участие на обществеността;
   iii) времето и мястото на предвиденото обществено обсъждане;
   iv) държавния орган, от който може да се получи съответната информация, и мястото, където съответната информация е депозирана за разглеждане от обществеността;
   v) съответния държавен орган или друг официален орган, на който могат да се подават коментари или въпроси, и графика за подаване на коментари или въпроси; и
   vi) каква е наличната информация за околната среда във връзка с предлаганата; и

e) това дали предлаганата дейност подлежи на процедура за оценка на въздействието върху околната среда на национално или трансгранично ниво.

3. Процедурите за обществено участие предвиждат разумни срокове за различните етапи, давайки достатъчно време за информиране на обществеността в съответствие с параграф 2 и за подготовка и ефективно участие на обществеността във вземането на решения за околната среда.

4. Всяка страна осигурява участието на обществеността на ранен етап, когато всички възможности са открити и може да се проведе ефективно обществено обсъждане.

5. Всяка страна следва, когато това е подходящо, да насърчава евентуалните заявители да определят коя е заинтересованата общественост, да участват в дискусии и да предоставят информация за целите на своето заявление, преди да кандидатстват за разрешително.

6. Всяка страна изисква от компетентните държавни органи да предоставят на заинтересованата общественост при поискване в случаите, когато това е предвидено в националното законодателство, безплатен достъп за разглеждане на цялата информация, имаща отношение към вземането на решения по този член, налична към момента на общественото обсъждане, веднага след постъпването ѝ, без да се накърнява правото на страните да отказват разкриването на определена информация в съответствие с член 4, параграфи 3 и 4. Тази информация, без ущърб на разпоредбите на член 4, включва най-малкото:

a) описание на площадката и физическите и техническите характеристики на предлаганата дейност, в това число оценка на очакваните остатъци и емисии;

b) описание на значимите въздействия от предлаганата дейност върху околната среда;

c) описание на предвижданите мерки за предотвратяване и/или намаляване на въздействията, включително на емисиите;

d) резюме на горното, описано на нетехнически език;

e) кратко изложение на основните алтернативи, проучени от заявителя;

f) в съответствие с националното законодателство основните доклади и препоръки, предоставени на държавния орган към момента на информиране на заинтересованата общественост в съответствие с параграф 2.

7. Процедурите за участие на обществеността ѝ позволяват по време на общественото обсъждане или допитване до заявителя да представя в писмена форма или по друг подходящ начин всякакви коментари, информация, анализи и становища, които счита за уместни, спрямо предлаганата дейност.

8. Всяка страна гарантира, че при вземането на решението се взема под внимание резултатът от общественото обсъждане.

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

10. Всяка страна осигурява в случаите, когато държавен орган преразгледа или актуализира условията за осъществяване на дадена дейност, посочена в параграф 1, прилагането на разпоредбите на параграфи 2 до 9 на този член mutatis mutandi и там, където е необходимо“.

8 Член 9 от Орхуската конвенция, озаглавен „Достъп до правосъдие“, предвижда в параграфи 2—4:

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

a) които имат достатъчен интерес, или

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

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

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

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

4. В допълнение и без ущърб на предвиденото в параграф 1 по-горе, процедурите, споменати в параграфи 1, 2 и 3, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. […]“.

9 Анекс I от Орухската конвенция, озаглавен „Списък на дейностите, посочени в член 6, параграф 1 (a)“, включва в точка 15, буква c) съоръженията за интензивно отглеждане на свине, които разполагат с повече от 750 места за свине майки.

Нидерландското право

10 Съгласно член 1:2 от Algemene wet bestuursrecht (Общ закон за административното право, наричан по-нататък „Awb“) „заинтересована страна“ означава „лице, чиито интереси са пряко засегнати от решение“.

11 От член 3.10 от Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Закон за приемането на общи разпоредби в областта на околната среда, наричан по-нататък „Wabo“) следва, че за приемане на екологично разрешение във връзка с дейности по изграждане и изменение на съоръжения по смисъла на член 2.1, параграф 1, букви а) и е) от Wabo трябва да се приложи раздел 3.4 от Awb относно „единната публична подготвителна процедура“ (наричана по-нататък „подготвителната процедура“).

12 В рамките на тази процедура член 3.12 от Wabo предвижда, че всеки може да представи становище по проекторешението.

13 По силата на член 6:13 от Awb само заинтересованите страни, представили становище в хода на подготвителната процедура, могат да обжалват приетото в края на тази процедура решение, освен ако не могат основателно да бъдат упрекнати, че не са встъпили. Освен това допустими са само оплакванията срещу частите от обжалваното решение, които са били предмет на критика в хода на процедурата по приемането му.

14 От член 8:1 от Awb следва, че само заинтересованите страни могат да обжалват административните решения пред административна юрисдикция.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

15 На 13 октомври 2016 г. Sebava подава до общината на Ехт Сустерен заявление за издаване на разрешение за разширяването и изменението на свинарник, който се намира в Конингсбош (Нидерландия), с цел изграждането на нов свинарник за 855 свине майки, за замяна на 484 млади свине със свине майки в съществуващите свинарници и за изграждането на покрито пространство за свободно движение на свине.

16 Заявлението е било предмет на подготвителната процедура, в рамките на която компетентният орган приема проекторешение по заявлението за издаване на разрешение, по което могат да бъдат представени становища.

17 Във връзка с това общината на Ехт Сустерен решава, че не е необходим доклад за въздействието върху околната среда.

18 Решението, както и екземпляр от преписката по съобщаването и други приложения са предоставени на разположение на обществеността за справка в сградата на общината. В Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (Официален вестник на Кралство Нидерландия) е публикувано известие, в което се посочва, че посоченото решение трябва да се смята за подготвителен акт по смисъла на нидерландското право и следователно не подлежи на обжалване по административен или съдебен ред, освен ако накърнява пряко интересите на „заинтересована страна“. Заявлението за разрешение, както и обявлението на проекта за издаване на разрешение са публикувани и в Gemeenteblad van Echt-Susteren (Общински вестник на Ехт Сустерен).

19 С решение от 28 септември 2017 г. общината на Ехт Сустерен издава исканото екологично разрешение.

20 LB, както и Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht и Stichting Leefbaar Buitengebied сезират Rechtbank Limburg (Районен съд Лимбург, Нидерландия) с искания за отмяна на това разрешение.

21 Що се отнася до подадената от LB жалба, запитващата юрисдикция смята, че тя трябва да бъде отхвърлена като недопустима, тъй като LB не отговаря на условията, за да се приеме за „заинтересована страна“ по смисъла на нидерландското административно право, защото живее не в близост до разглеждания в главното производство проект, а на двадесетина километра от него и следователно не понася лично последиците от този проект върху околната среда. Запитващата юрисдикция посочва, че професията на ветеринарния лекар на LB не е достатъчна, за да се признае личен интерес, и че другите дейности и качества, на които тя се позовава, са били изтъкнати късно, едва след изтичането на срока за обжалване.

22 Запитващата юрисдикция добавя, че жалбата на LB може да бъде отхвърлена като недопустима и с мотива, че жалбоподателката не е представила становище по отношение на посочения проект в хода на подготвителната процедура.

23 LB поддържа, че трябва да ѝ бъде признато качеството на „заинтересована страна“ по смисъла на нидерландското право и че не може основателно да бъде упрекната, че не е представила становище по време на подготвителната процедура предвид допуснатите нередности в хода на тази процедура. По-специално според нея не е посочено, че проектът се отнася до разширяването на свинарник, а освен това само „заинтересованите страни“ са били поканени да представят становища.

24 В този смисъл запитващата юрисдикция поставя въпроса дали ограничаването на достъпа до правосъдие само до „заинтересованите страни“ по смисъла на националното право съответства на Орхуската конвенция.

25 Тя по-специално иска да се установи дали член 9, параграф 2 от тази конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че изисква лицата, които подобно на LB не се приемат за „заинтересовани страни“ по смисъла на националното право и освен това не са част от „заинтересованата общественост“ по смисъла на Орхуската конвенция, все пак да могат, в качеството си на представител на „обществеността“ по смисъла на тази конвенция, да се позовават пред съд на евентуални нарушения на правата, които са им предоставени в член 6, параграфи 3 и 7—9 от нея, които права се отнасят до „обществеността“, а не до „заинтересованата общественост“.

26 Що се отнася до жалбоподателите в главното производство, които са сдружения за защита на околната среда, запитващата юрисдикция смята, че те са „заинтересовани страни“ по смисъла на националното право, тъй като хуманното отношение и защитата на животните са част от предмета им по устав и тъй като е установено в достатъчна степен, че извършват конкретни дейности за тази цел.

27 Запитващата юрисдикция обаче смята, че жалбата на тези сдружения трябва да се отхвърли като недопустима, тъй като не са встъпили в подготвителната процедура.

28 Все пак запитващата юрисдикция иска да се установи дали това условие за допустимост е в съответствие с правото на Съюза, и по-специално с член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

29 Тя иска да се установи и съответства ли на тази разпоредба правилото в нидерландското право, според което са недопустими оплакванията, които не се отнасят до оспорените в рамките на подготвителната процедура части на проекторешението.

30 При тези условия Rechtbank Limburg (Районен съд Лимбург) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли правото на Съюза, по-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че не допуска напълно да бъде изключено правото на обществеността (public) (на всеки) на достъп до правосъдие, доколкото не става въпрос за заинтересована общественост (public concerned) (заинтересовани страни)?

При утвърдителен отговор на [първия въпрос]:

2) Трябва ли правото на Съюза, по-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че в случай на твърдяно нарушение на процедурни изисквания и на право на участие по смисъла на член 6 от Конвенцията, които се прилагат спрямо обществеността, тази общественост (public) (всеки) трябва да има достъп до правосъдие?

Има ли значение обстоятелството, че в това отношение заинтересованата общественост (public concerned) (заинтересованата страна) има достъп до правосъдие и освен това може да изложи материално-правни основания пред съд?

3) Трябва ли правото на Съюза, по-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че не допуска достъпът до правосъдие на заинтересованата общественост (public concerned) (заинтересованата страна) да зависи от упражняването на право на участие по смисъла на член 6 от тази конвенция?

При отрицателен отговор на [третия въпрос]:

4) Трябва ли правото на Съюза, по-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба, която изключва достъпа до правосъдие на заинтересованата общественост (public concerned) (заинтересованата страна) по отношение на акт на публичен орган, ако тя може да бъде основателно упрекната, че не е предявила възражения срещу проекторешението (или срещу части от него)?

При отрицателен отговор на [четвъртия въпрос]:

5) Може ли въз основа на обстоятелствата в конкретен случай националният съд да се произнася неограничено относно това какво следва да се разбира под „който може да бъде основателно упрекнат“, или в този случай националният съд е длъжен да вземе под внимание определени гаранции на правото на Съюза?

6) До каква степен отговорът на [въпросите от трети до пети] е различен, когато става въпрос за обществеността (public) (всеки), ако същевременно тя не е заинтересована общественост (public concerned) (заинтересована страна)?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

31 С първия и втория си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правото на Съюза, и по-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, допуска представителите на „обществеността“, посочена в член 2, параграф 4 от тази конвенция, да нямат достъп до правосъдие като такива, за да оспорят решение, което попада в приложното поле на член 6 от конвенцията.

32 В началото се налага констатацията, че разглежданият в главното производство проект попада в приложното поле на Орхуската конвенция.

33 Всъщност запитващата юрисдикция правилно се позовава на член 6, параграф 1, буква а) от тази конвенция във връзка с точка 15 от анекс I към нея, в която точка са посочени съоръженията за интензивно отглеждане на свине с повече от 750 места за свине майки, в чийто процес по издаване на разрешение „заинтересованата общественост“ може да участва.

34 По силата на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, в рамките на своето национално законодателство и съобразно целта за предоставяне на широк достъп до правосъдие на „заинтересованата общественост“, всяка страна осигурява на членовете ѝ, които имат достатъчен интерес, или чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка, достъп до процедура за обжалване пред съда или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да оспорва законността на всяко решение, което попада в обхвата на член 6 от тази конвенция, а в случаите, когато е предвидено от националното законодателство, и на другите релевантни разпоредби от нея.

35 Участниците в писмената фаза на производството пред Съда правилно отбелязват, че член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция се отнася само до „заинтересованата общественост“, определена в член 2, параграф 5 от тази конвенция като обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес в този процес. В последната разпоредба се уточнява, че за целите на това определение ще се счита, че неправителствените организации, работещи за опазване на околната среда и отговарящи на всички изисквания на националното право, имат интерес.

36 Следователно член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция има за цел не да предостави право да се обжалват решенията и други актове — попадащи в приложното поле на член 6 от нея, относно проектите, в чийто процес на вземане на решения участва обществеността — на обществеността най-общо, а да гарантира това право само на членовете на „заинтересованата общественост“, които отговарят на определени условия.

37 Това тълкуване се потвърждава от структурата на член 9 от Орхуската конвенция, тъй като от своя страна параграф 3 от този член предвижда по-ограничен режим на достъп до правосъдие за представителите на „обществеността“ най-общо, отразявайки по този начин предвидената в тази конвенция система, в която изрично се прави разграничение между „обществеността“ най-общо и „заинтересованата общественост“ от акт или действие.

38 Така, за членовете на заинтересованата общественост, които по принцип единствени могат да участват в процеса на вземане на решения, като част от кръга — който държавите членки следва да определят разумно и в съответствие с целта да се предостави широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост — от лицата, върху които предвиденият акт или действие оказва или има вероятност да окаже въздействие, са предвидени специфични процесуални права.

39 Действително член 6 от Орхуската конвенция използва многократно понятието „общественост“. От цялостния прочит на този член обаче следва, че той се прилага само за „заинтересованата общественост“, т.е. единствената, чието участие се изисква в процеса на вземане на решения.

40 Всъщност, макар предписанията в член 6, параграф 2, буква d), подточки ii) и iv) от тази конвенция да се отнасят конкретно до информацията относно „обществеността“, от член 6, параграф 2, първа алинея изрично следва, че прогласеното в тази разпоредба право на информация е гарантирано само на „заинтересованата общественост“.

41 Освен това, като посочва, че трябва да бъдат предвидени разумни срокове за информиране на обществеността по смисъла на член 6, параграф 2 от Орхуската конвенция и за ефективната подготовка и ефективното участие на обществеността във вземането на решения, член 6, параграф 3 от тази конвенция потвърждава, че различните етапи на процедурата за участие на обществеността са приложими само за заинтересованата общественост.

42 От друга страна, макар в член 6, параграфи 4 и 7 от въпросната конвенция да се посочва и „обществеността“, тези разпоредби имат за цел единствено да определят конкретните условия на процедурата за участие, а именно момента, в който тази процедура трябва да се организира, и конкретната форма на това участие, а не да определят обхвата на правото на обществеността да участва в посочените процедури.

43 Този анализ се потвърждава от факта, че правото на участие в процеса на вземане на решения не би могло да бъде ефективно, без заинтересованата страна да разполага освен това с правото да бъде информирана за проекта и за предвидената процедура, както и с правото на достъп до информационните документи, които обаче изрично са предоставени само на членовете на „заинтересованата общественост“ в член 6, параграфи 2 и 6 от Орхуската конвенция.

44 Освен това следва да се отбележи, че тълкуване на член 6 от Орхуската конвенция, различно от посоченото в точка 39 от настоящото решение, би имало за резултат — разширявайки по необходимост достъпа до правосъдие до цялата „общественост“, за да се позове тя на правата, изведени от този член — разграничението между режимите за достъп до съд, предвидени съответно в член 9, параграфи 2 и 3 от тази конвенция, да бъде лишено от полезно действие.

45 С оглед на всички тези съображения следва да се констатира, че член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция има за предмет именно да гарантира достъпа до съд, за да се оспори акт или решение, попадащи в приложното поле на член 6 от тази конвенция, само за „заинтересованата общественост“, която отговаря на определени условия.

46 От това следва — при условие че запитващата юрисдикция извърши необходимите фактически проверки — че лице като LB, което не е част от „заинтересованата общественост“ по смисъла на Орхуската конвенция, не може да се позовава на нарушение на член 9, параграф 2 от тази конвенция, тъй като то няма достъп до правосъдие в главното производство.

47 Достъпът на такова лице до правосъдие обаче следва да бъде подчинен на различен режим, ако националното право на държава членка предоставя на обществеността по-широко право на участие в процеса на вземане на решения, по-специално правото на ефективно и своевременно информиране за проект, както е разрешено в член 3, параграф 5 от Орхуската конвенция, според който страните по Конвенцията могат да приемат в националното си право по-благоприятни мерки от предвидените в тази конвенция, като например мерки, осигуряващи по-широко участие на обществеността в процеса на вземане на решения, посочен в член 6 от тази конвенция.

48 В този случай обжалването по съдебен ред, предявено въз основа на тези мерки, би попаднало в обхвата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, който предвижда, че без да се засягат процедурите за преразглеждане, посочени в параграфи 1 и 2 от този член, всяка страна по Конвенцията 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 действията или пропуските на частни лица или държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.

49 Така жалбите, посочени в член 9, параграф 3 от въпросната конвенция, могат да бъдат подчинени на „критерии“, от което следва, че в рамките на предоставената им в това отношение свобода на преценка държавите членки могат да определят процесуалноправните

норми относно условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да могат да бъдат подавани такива жалби (вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, т. 86).

50 Съдът обаче вече е приел, че правото на обжалване, предвидено в посочената разпоредба, би било лишено от всякакво полезно действие, ако с налагането на подобни критерии определени категории „представители на обществеността“ биха били лишени от всякаква възможност за обжалване по съдебен ред (вж. в този смисъл решения от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, т. 46 и 48 и от 3 октомври 2019 г., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland и др., C-197/18, EU:C:2019:824, т. 34).

51 От това следва, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция не допуска представителите на „обществеността“ по смисъла на тази конвенция да нямат достъп до правосъдие, за да се позоват на по-широките права на участие в процеса на вземане на решения, които са им били предоставени от националното законодателство на държава членка в областта на околната среда.

52 С оглед на изложените по-горе съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че допуска представителите на „обществеността“, посочена в член 2, параграф 4 от тази конвенция, да нямат достъп до правосъдие като такива, за да оспорят решение, което попада в приложното поле на член 6 от конвенцията. За разлика от това член 9, параграф 3 от посочената конвенция не допуска тези лица да нямат достъп до правосъдие, за да се позоват на по-широките права на участие в процеса на вземане на решения, които са им били предоставени от самото национално законодателство на държава членка в областта на околната среда.

По въпроси от трети до шести

53 С оглед на споровете в главното производство и на отговора на първи и втори въпрос следва да се констатира, че въпроси от трети до шести се отнасят до обжалването на неправителствени организации, които са част от „заинтересованата общественост“, посочена в член 2, параграф 5 от Орхуската конвенция, попадащо в обхвата на член 9, параграф 2 от конвенцията, както и до обжалването на представител на „обществеността“, посочена в член 2, параграф 4 от тази конвенция, което попада в обхвата на член 9, параграф 3 от нея.

54 При това положение следва да се приеме, че с въпроси от трети до шести запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и член 9, параграф 3 от нея позволяват допустимостта на жалби по съдебен ред, подадени съответно от неправителствени организации, които са част от „заинтересованата общественост“, и от представител на „обществеността“ с оглед — що се отнася до тези организации —на член 6 от тази конвенция, а що се отнася до представителя на „обществеността“ — на националното право на държава членка в областта на околната среда, да бъде обусловена от участието им в процедурата, подготвяща обжалваното решение, освен ако могат основателно да бъдат упрекнати, че не са участвали. Тази юрисдикция иска също да се установи дали тези разпоредби позволяват да бъдат допустими единствено оплакванията, отнасящи се до частите от обжалваното решение, по повод на които жалбоподателят е представил становище в хода на тази процедура.

55 От практиката на Съда следва, че членовете на „заинтересованата общественост“ по смисъла на Орхуската конвенция трябва да могат да обжалват по съдебен ред актовете, посочени в член 9, параграф 2 от тази конвенция, независимо от ролята, която те са могли да играят при разглеждането на заявлението, и че в резултат на това страните по Конвенцията не могат да

предвидят възможността обжалването да бъде отхвърлено като недопустимо, тъй като жалбоподателят е участвал в процеса на вземане на решение във връзка с обжалваното решение и е могъл да изложи гледната си точка по този повод (вж. в този смисъл, що се отнася до сходните разпоредби на 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), решение от 15 октомври 2009 г., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, т. 38 и 39).

56 Всъщност участието в процеса на вземане на решения в областта на околната среда при условията, предвидени в посочената конвенция, се различава от обжалването по съдебен ред и има различна от него цел — последното може евентуално да се упражни срещу решението, прието вследствие на този процес, така че това участие не влияе върху условията за упражняване на правото на обжалване (вж. в този смисъл решение от 15 октомври 2009 г., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, т. 38).

57 Освен това, що се отнася по-специално до сдруженията за защита на околната среда, следва да се припомни, че член 9, параграф 2, втора алинея, второ и трето изречение от Орхуската конвенция предвижда, че заинтересоваността на неправителствените организации, отговарящи на условията, посочени в член 2, параграф 5 от тази конвенция, трябва да се счита за достатъчна или трябва да се приеме, че те имат права, които могат да бъдат нарушени, в зависимост от това дали националното законодателство предвижда едното или другото от тези условия за допустимост.

58 Накрая, налага се констатацията, че целта да се осигури „широк достъп до правосъдие“, предвидена в член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, и спазването на полезното действие на тази разпоредба не биха били гарантирани от законодателство, което би обусловило допустимостта на жалба, подадена от неправителствена организация, в зависимост от ролята, която тя е могла да играе или не във фазата на участие в процеса на вземане на решения, при положение че тази фаза няма същия предмет като обжалването по съдебен ред и че преценката на такава организация за даден проект може освен това да се променя според резултата от този процес (вж. в този смисъл решение от 15 октомври 2009 г., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, т. 38, 39 и 48).

59 От изложеното по-горе следва, че член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция не позволява допустимостта на посочените в него жалби по съдебен ред, подадени от неправителствени организации, които са част от „заинтересованата общественост“ по смисъла на Орхуската конвенция, да бъде обусловена от участието им в процеса на вземане на решения, довел до приемането на обжалваното решение.

60 Обстоятелството, че по силата на разглежданото в главното производство национално право това условие не би се приложило, когато тези организации не могат да бъдат основателно упрекнати, че не са участвали в посочения процес, не може да обоснове различно разрешение, тъй като неспазването на условието за предварително участие по принцип е достатъчно, за да се възпрепятства възможността за обжалване по съдебен ред на посочените организации.

61 За разлика от това разрешението би било различно, ако посочената жалба е предявена от представител на „обществеността“ въз основа на по-широките права на участие в процеса на вземане на решения, предоставени единствено от националното законодателство на държава членка в областта на околната среда.

62 В този случай, както следва от точка 48 от настоящото решение, би следвало да се приложи член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, който урежда по-гъвкаво свободата на действие на страните по тази конвенция.

63 Така, от практиката на Съда следва, че тази разпоредба по принцип позволява допустимостта на жалбите, за които се отнася, да бъде обусловена от условието жалбоподателят да е представил своевременно становището си още в хода на административното производство, тъй като подобно правило може да помогне да се идентифицират по-бързо спорните въпроси и в зависимост от конкретния случай те да бъдат разрешени в рамките на административното производство, така че обжалване по съдебен ред повече да не бъде необходимо (вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, т. 88—90).

64 При тези условия, независимо от факта, че като предварително условие за обжалване по съдебен ред тя представлява ограничение на правото на ефективни правни средства за защита пред съд по смисъла на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), Съдът е приел, че в съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата такова условие може да бъде обосновано само ако е предвидено в закон, при положение че зачита основното съдържание на същото право, необходимо е с оглед на спазването на принципа на пропорционалност и действително отговаря на признати от Европейския съюз цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други лица (вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, т. 90).

65 В случая обаче, независимо от въпроса дали член 47 от Хартата следва да се приложи по отношение на обжалване по съдебен ред, което би се отнасяло само до по-широките права на участие в процеса на вземане на решения, предоставени единствено от националното законодателство, изглежда, че условията, посочени в предходната точка на настоящото решение, във всички случаи са изпълнени.

66 Всъщност от акта за преюдициално запитване следва, че условие за допустимост на жалба, изведено от предварителното участие в процеса на вземане на решения, е предвидено в закон по смисъла на член 47 от Хартата. Освен това условието зачита основното съдържание на основното право на ефективна съдебна защита, така както то е закрепено в този член, тъй като не поставя под въпрос самото право, а само въвежда един допълнителен процесуален етап за упражняването му (вж. в този смисъл решение от 27 септември 2017 г., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, т. 64). От друга страна, то отговаря на целта от общ интерес, припомнена в точка 63 от настоящото решение, и не изглежда да е налице явна несъразмерност между тези цели и евентуалните неудобства, които може да причини задължението за участие в процедурата, подготвяща обжалваното решение (вж. в този смисъл решение от 27 септември 2017 г., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, т. 66, 67 и 69).

67 Обстоятелството, че това условие не се прилага, когато жалбоподателят не може да бъде основателно упрекван, че не е участвал в процеса на вземане на решения, освен това може да спази изискването за пропорционалност, тъй като то се преценява в зависимост от обстоятелствата по делото.

68 Накрая, не изглежда необходимо да се определя дали член 9, параграфи 2 и 3 от Орхуската конвенция допуска единствено оплакванията, отнасящи се до частите от обжалваното решение, по повод на които жалбоподателят е представил становище в хода на тази процедура, да могат да бъдат оспорвани по съдебен ред, тъй като жалбоподателите в главното производство при всички положения не са участвали в подготвителната процедура.

69 С оглед на изложените по-горе съображения на въпроси от трети до шестия следва да се отговори, че член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява допустимостта на посочените в него жалби по съдебен ред, подадени от неправителствени организации, които са част от „заинтересованата общественост“, посочена в член 2, параграф 5 от тази конвенция, да бъде обусловена от участието на тези организации в

процедурата, подготвяща обжалваното решение, дори ако това условие не се прилага, когато те не могат да бъдат основателно упрекнати, че не са участвали в нея. За разлика от това член 9, параграф 3 от посочената конвенция позволява допустимостта на посочена в него жалба по съдебен ред да е обусловена от участието на жалбоподателя в процедурата, подготвяща обжалваното решение, освен ако с оглед на обстоятелствата по делото той не може да бъде основателно упрекнат, че не е участвал в тази процедура.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) **Член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус (Дания) на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г., трябва да се тълкува в смисъл, че допуска представителите на „обществеността“, посочена в член 2, параграф 4 от тази конвенция, да нямат достъп до правосъдие като такива, за да оспорят решение, което попада в приложното поле на член 6 от Конвенцията. За разлика от това член 9, параграф 3 от посочената конвенция не допуска тези лица да нямат достъп до правосъдие, за да се позоват на по-широките права на участие в процеса на вземане на решения, които са им били предоставени от самото национално законодателство на държава членка в областта на околната среда.**

2) **Член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370, трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява допустимостта на посочените в него жалби по съдебен ред, подадени от неправителствени организации, които са част от „заинтересованата общественост“, посочена в член 2, параграф 5 от тази конвенция, да бъде обусловена от участието на тези организации в процедурата, подготвяща обжалваното решение, дори ако това условие не се прилага, когато те не могат да бъдат основателно упрекнати, че не са участвали в нея. За разлика от това член 9, параграф 3 от посочената конвенция позволява допустимостта на посочена в него жалба по съдебен ред да е обусловена от участието на жалбоподателя в процедурата, подготвяща обжалваното решение, освен ако с оглед на обстоятелствата по делото той не може да бъде основателно упрекнат, че не е участвал в тази процедура.**

Подписи