Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

15 март 2018 година*

„Преюдициално запитване — Оценка на въздействието на някои проекти върху околната среда — Директива 2011/92/ЕС — Право на членовете на заинтересованата общественост да обжалват — Преждевременно подадена жалба — Понятия за производства, които не са възпрепятстващо скъпи и за решения, действия или бездействия, попадащи в приложното поле на разпоредбите на директивата относно участието на обществеността — Приложимост на Орхуската конвенция“

По дело C-470/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court (Висш съд, Ирландия) с акт от 29 юли 2016 г., постъпил в Съда на 22 август 2016 г., в рамките на производство по дело

North East Pylon Pressure Campaign Limited

Maura Sheehy

срещу

An Bord Pleanála

Minister for Communications, Energy and Natural Resources

Ireland

Attorney General,

в присъствието на:

EirGrid plc,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състав, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot (докладчик), Ал. Арабаджиев и E. Regan, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

* Език на производството: английски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 29 юни 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за North East Pylon Pressure Campaign Ltd и Sheehy, от D. Courtney и B. Sawey, solicitors, както и от M. O'Donnell, barrister, C. Hughes, barrister, E. Keane, SC, и C. Bradley, SC,

– за An Bord Pleanála, от A. Doyle, solicitor, и B. Foley, barrister, както и от N. Butler, SC,

– за Attorney General и Minister for Communications, Climate Action and Environment (по-рано Minister for Communications, Energy and Natural Resources), от E. Creedon, както и от E. McKenna, в качеството на представители, подпомагани от M. McDowell, barrister,

– за Ирландия, от R. Mulcahy, SC, и G. Gilmore, barrister,

– за EirGrid plc, от D. Nagle, solicitor, както и от S. Dodd, barrister, M. Cush, SC, и E. Cassidy, solicitor,

– за Европейската комисия, от C. Zadra, G. Gattinara и J. Tomkin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 октомври 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването, от една страна, на член 11 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1), и от друга страна, на 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/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 спор между North East Pylon Pressure Campaign Limited и Maura Sheehy, от една страна, и An Bord Pleanála, Minister for Communications, Energy and Natural Resources (министър на съобщенията, енергетиката и природните ресурси, Ирландия, наричан по-нататък „министърът"), Ирландия и Attorney General, от друга страна, по повод на определянето на разноските, свързани с отхвърлянето на искане за разрешение за подаване на жалба по съдебен ред срещу процедурата за издаване на предварително разрешение за осъществяване на електрическо взаимосвързване.

Правна уредба

Международното право

3 Член 1 от Орхуската конвенция, озаглавен „Цел“, предвижда:

„За да допринесе за защита на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, всяка страна гарантира правата на достъп до информация, участие на обществеността при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда в съответствие с разпоредбите на тази конвенция“.

4 Член 3 от тази конвенция със заглавие „Общи положения“ предвижда в параграф 8:

„Всяка страна гарантира, че лицата, упражняващи своите права в съответствие с разпоредбите на тази конвенция, няма да бъдат наказвани, преследвани или обезпокоявани по какъвто и да е начин за своята дейност. Тази разпоредба не засяга правомощията на националните съдилища да постановяват покриването на приемливи разходи, свързани със съдебните дела“.

5 Що се отнася до правото на обществеността да участва при вземането на решения в областта на околната среда, член 6 от посочената конвенция определя подробно правилата за дейностите, изброени в анекс I от него, докато членове 7 и 8 се отнасят по-специално, първият, за планове, програми и политики относно околната среда, а вторият, за изготвянето на нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и/или общоприложими нормативни актове със задължителна сила.

6 В съответствие с член 9 от тази конвенция, озаглавен „Достъп до правосъдие“:

„[…]

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

[…]

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.

[…]

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. […]“.

Правото на Съюза

7 Член 11 от Директива 2011/92 гласи:

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

[…]

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

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

[…]

4. Разпоредбите на настоящия член не изключват възможността от процедура за предварително преразглеждане пред административен орган и не засягат изискването за изчерпване на административните процедури за преразглеждане преди преминаването към съдебни процедури за преразглеждане, ако съществува такова изискване съгласно националното право.

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

[…]“.

8 Член 1 от Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009 (ОВ L 115, 2013 г., стр. 39), определя „указания за навременно разработване и оперативна съвместимост на приоритетни коридори и тематични области на трансевропейската енергийна инфраструктура“.

9 Член 8 от този регламент, озаглавен „Организация на процеса на издаване на разрешения“, предвижда, че всяка държава членка „определя един национален компетентен орган, който да отговаря за улесняването и координирането на процеса на издаване на разрешения за проекти от общ интерес“.

Ирландското право

10 От предоставените от запитващата юрисдикция данни следва, че предвиденото в член 11 от Директива 2011/92 изискване за процедура, която „да не бъде възпрепятстващо скъпа“, е посочено в член 50B от Planning and Development Act, 2000 (Закон от 2000 г. устройството на територията и развитието), изменен (наричан по-нататък „Законът от 2000 г.“), който гласи:

„1) Настоящият член се прилага за следните производства:

a) производствата пред High Court (Висш съд, Ирландия) по упражняване на съдебен контрол или по искане за разрешение за подаване на жалба по съдебен ред относно:
   i) всяко решение или твърдяно решение, което е постановено или за което се твърди, че е постановено;
   ii) всяко действие, което е предприето или се твърди, че е предприето, или;
   iii) бездействие съгласно вътрешноправен акт за прилагане:

[по-специално] на разпоредба от Директива [2011/92] […], за която член 10a […] се прилага […]“.

11 Член 50 B, параграф 3 от този закон предвижда:

„Съдът може да осъди страна в производство по настоящия член да заплати съдебните разноски:

a) ако счита искането ѝ или насрещното ѝ искане за несъстоятелно или със злонамерен характер;

b) поради поведението на страната по време на съдебното производство или;

c) при неуважение на съда“.

12 Съгласно член 50 B, параграф 4 от посочения закон:

„Параграф 2 не засяга правомощието на съда да се произнесе по съдебните разноски в полза на някоя от страните, когато въпросът е от изключителен обществен интерес и особените обстоятелства по делото налагат това в интерес на правосъдието“.

13 Член 3 от Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [Закон от 2011 г. за околната среда (Други разпоредби), наричан по-нататък „Законът от 2011 г.“] предвижда:

„[…]

3) Съдът може да осъди страна в производство по настоящия член да заплати съдебните разноски:

a) ако счита искането ѝ или насрещното ѝ искане за несъстоятелно и със злонамерен характер;

b) поради поведението на страната по време на съдебното производство или;

c) при неуважение на съда.

4) Параграф 1 не засяга правомощието на съда да се произнесе по съдебните разноски в полза на някоя от страните, когато въпросът е от изключителен обществен интерес и особените обстоятелства по делото налагат това в интерес на правосъдието.

[…]“.

14 Член 4, параграф 1 от Закона от 2011 г. гласи:

„Член 3 се прилага за гражданските производства — с изключение на производствата по параграф 3 — които са образувани по инициатива на лице:

a) с цел да се гарантира съответствие със или изпълнение на законово или други изискване или условие във връзка с лиценз, разрешително, разрешение, лизинг или друго одобрение по параграф 4, или

b) поради нарушение на или несъответствие с такъв лиценз, разрешително, разрешение, лизинг или одобрение,

и при които несъответствието или неизпълнението на такова законово или друго изискване или условие по буква a) или нарушението или несъответствието по буква b) е причинило или би могло да причини вреди на околната среда.

[…]“.

15 Член 8 от Закона от 2011 г. предвижда, че съдът трябва при необходимост служебно да взема предвид Орхуската конвенция.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

16 През 2015 г. EirGrid plc, ирландски държавен оператор за пренос на електрическа енергия, подава молба за разрешение да монтира около 300 електрически стълба с кабели за високо напрежение на територия от 138 км с цел свързването на мрежите на Ирландия и Северна Ирландия и да гарантира надеждността на електроснабдяването на острова.

17 Този проект, който е един от „проектите от общ интерес“, определени от Европейската комисия на основание Регламент № 347/2013, е оспорен от група за оказване на натиск, която обединява голям брой собственици на земя и потенциално засегнати жители, наречена North East Pylon Pressure Campaign (наричана по-нататък „NEPP“). Националният орган, който по силата на член 8 от този регламент е назначен, за да улеснява и координира процеса на издаване на разрешения за този проект за взаимосвързване, е An Bord Pleanála, ирландска организация за обжалване в областта на благоустройствените проекти.

18 An Bord Pleanála е отговорна и за одобряване на разрешението за осъществяване на посочения проект. След официалното искане за разрешение за осъществяване и представянето на оценка на въздействието на околната среда тази организация насрочва изслушване на 7 март 2016 г.

19 На 4 март 2016 г. NEPP и г-жа Sheehy решават да оспорят процедурата за издаване на разрешение за осъществяване, искайки по-специално да попречат на провеждането на изслушването. За тази цел те предявяват искане за разрешение да подадат жалба по съдебен ред и за налагане на временна забрана.

20 От представената на Съда преписка е видно, че са направени около петнадесет искания, в подкрепа на които са изтъкнати около четиридесет основания, изведени по-конкретно от това, че EirGrid е изменил информацията, която първоначално се съдържала в доклада за оценка на въздействието върху околната среда, който имал задължението да изготви в приложение на Директива 2011/92, от непълнота на декларациите за въздействието върху околната среда и на доклада за оценка на въздействието върху обект от „Натура 2000“, от незаконосъобразност на

страните в процедурата за издаване на разрешение за осъществяване, от несъответствие с националното право на искането на EirGrid за разрешение, от нарушение на изискванията за справедлив процес при организацията на изслушването от An Bord Pleanála, и от обективната пристрастност на последната поради назначаването ѝ от министъра.

21 Искането за временна забрана е отхвърлено, поради което изслушването пред An Bord Pleanála се провежда на предвидената дата.

22 Процедурата за издаване на разрешение е проведена и сезираният съд позволява на жалбоподателите да добавят сред ответните страни министъра, който е назначил An Bord Pleanála, и Attorney General, както и да допълнят оспорването си на определянето на An Bord Pleanála като компетентен орган. EirGrid встъпва в производството.

23 На 12 май 2016 г. след продължило четири дни съдебно заседание запитващата юрисдикция отказва да предостави разрешението за подаване на жалба по съдебен ред с мотив, че ирландското право явно изисква да се изчака приемането на окончателно решение от An Bord Pleanála преди да се подаде жалба, и че при това положение жалбата, за която е поискано разрешение, е преждевременна.

24 В рамките на производството, довело до настоящото преюдициално запитване, страните спорят относно поемането на разноските, свързани с процедурата за разрешаване за подаване на жалба по съдебен ред, чийто размер надхвърля 500 000 EUR.

25 По-специално поддържа се, че NEPP и г-жа Sheehy не могат да се позовават на член 11 от Директива 2011/92, при положение че искането за разрешение за подаване на жалба по съдебен ред не се свежда до изтъкване на нередностите, опорочаващи самата процедура за оценка на въздействието върху околната среда.

26 Така запитващата юрисдикция се пита дали ирландското право е съвместимо с разпоредбите на Директива 2011/92 и с предвиденото в Орхуската конвенция относно изискването някои съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи.

27 В това отношение тази юрисдикция уточнява, че Ирландия не е приела разпоредба за транспониране на член 11, параграф 2 от Директива 2011/92. Поради това, доколкото не е определен етапът, на който може да се подаде предвидената в тази директива жалба, всяка ирландска юрисдикция трябва да прецени за всеки отделен случай дали жалбата, с която е сезирана, е била подадена на правилния етап, или дали тя е преждевременно подадена или е просрочена. Освен това същата юрисдикция посочва, че Законът от 2011 г. е по-ограничителен от Орхуската конвенция, доколкото обуславя приложимостта си в областта на съдебните разноски от наличието на връзка между изтъкнатата незаконосъобразност и увреждане на околната среда.

28 При това положение High Court (Висш съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) В случай че по националното право законодателят не е определил изрично и окончателно на кой етап от процедурата може да се оспори решение и съдът разрешава този въпрос за всеки конкретен случай поотделно в съответствие с правилата на общото право (*common-law*), приложимо ли е предвиденото в член 11, параграф 4 от Директива [2011/92] право на процедура, която „да не бъде възпрепятстващо скъпа“, по отношение на производството пред националния съд, в рамките на което се установява дали въпросното оспорване е предявено на правилния етап?

2) Отнася ли се предвиденото в член 11, параграф 4 от Директива [2011/92] изискване за процедура, която „да не бъде възпрепятстващо скъпа“, за всички елементи на съдебно производство, в рамките на което се оспорва законосъобразността (с оглед на националното право или на правото на Съюза) на решение, действие или бездействие, попадащо в приложното поле на разпоредбите от същата директива за участие на обществеността, или се отнася само за тези елементи на оспорването, които са основани на правото на Съюза (или по-конкретно само за елементите на оспорването, които имат отношение към разпоредбите от директивата за участие на обществеността)?

3) Попадат ли в обхвата на съдържащия се в член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 израз „решения, действия или бездействия“ административните решения, които са приети в рамките на разглеждане на заявка за разрешение за осъществяване, независимо дали с тези решения се установяват окончателно права на страните?

4) Трябва ли националният съд, за да осигури ефективна съдебна защита в областите, които попадат в приложното поле на правото на Съюза относно околната среда, да даде тълкуване по националното си право, което да съответства, доколкото е възможно, на определените цели в член 9, параграф 3 от [Орхуската конвенция]:
   а) при оспорване на валидността на процедура за издаване на разрешение за осъществяване на проект от общ интерес по смисъла на Регламент (ЕС) [№ 347/2013] и/или
   б) при оспорване на валидността на процедура за издаване на разрешение за осъществяване относно европейска област по смисъла на Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна [ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109]?

5) При утвърдителен отговор на четвъртия въпрос, точки а) и/или б), изискването оспорващите да „отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право“, представлява ли пречка да се приеме, че посочената конвенция има директен ефект, при положение че оспорващите изпълняват всички критерии по националното право, за да могат да оспорват и/или изрично имат право да предявят искане за оспорване:
   а) на валидността на процедура за издаване на разрешение за осъществяване на проект от общ интерес по смисъла на Регламент [347/2013] и/или
   б) на валидността на процедура за издаване на разрешение за осъществяване относно европейска област по смисъла на Директива [92/43]?

6) Възможно ли е държава членка да предвиди в законодателството си изключения от правилото, че процедурите в областта на околната среда не трябва да бъдат възпрепятстващо скъпи, при положение че нито Директива [2011/92], нито Орхуската конвенция предвиждат такова изключение?

7) По-специално допуска ли Орхуската конвенция национално право да изисква наличие на причинно-следствена връзка между твърдяното незаконосъобразно действие или решение и увреждането на околната среда като условие за прилагането на транспониращото член 9, параграф 4 от същата конвенция национално законодателство за гарантиране, че производствата в областта на околната среда не са възпрепятстващо скъпи?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и третия въпрос

29 С първия и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 трябва да се тълкува в смисъл, че изискването определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи се прилага към производство пред юрисдикция на държава членка, като разглеждането в главното производство, в рамките на което е определено дали може да бъде разрешено подаването на жалба в хода на процедура за разрешение за осъществяване, в контекст, в който тази държава членка не е определила на кой етап може да се подаде жалба.

30 Както Съдът вече е имал повод да постанови, поставеното с член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 изискване се отнася до всички финансови разходи, направени във връзка с участието в съдебно производство. Следователно дали производството е възпрепятстващо скъпо трябва да се преценява общо, като се вземат предвид всички разходи, направени от засегнатата страна (вж. в този смисъл решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, т. 27 и 28).

31 От това следва, че когато националното процесуално право предвижда, че разрешение трябва да се поиска преди подаването на жалба, за която се отнася изискването по член 11, параграф 4 от Директива 2011/92, на същото изискване трябва отговарят и разходите, свързани с процедурата, насочена към получаването на посоченото разрешение.

32 Това важи a fortiori в хипотезата, в която, както в главното производство, доколкото в приложимото национално законодателство не е определен етапът, на който може да се подаде жалба, както се изисква в член 11, параграф 2 от Директива 2011/92, подобно производство има за предмет да се определи дали жалбата е била подадена на правилния етап.

33 В това отношение е без значение обстоятелството, че искането за подаване на жалба по съдебен ред е било направено в хода на процедура, която може да доведе до разрешение за осъществяване, а не е насочена срещу решение, с което се слага окончателно край на тази процедура. Всъщност, както генералният адвокат е посочил в точки 101—108 от заключението си, Директива 2011/92 не изисква или забранява жалби, за които се отнася гаранцията срещу възпрепятстващо скъпите производства, да се подават срещу решения, с които се слага окончателно край на дадена разрешителна процедура, с оглед на голямото разнообразие от процедури по вземане на решения в областта на околната среда, а предвижда само задължението на държавите членки да определят етапа, на който може да се подаде жалба.

34 Поради това на първия и третия въпрос трябва да се отговори, че член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 трябва да се тълкува в смисъл, че изискването определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи се прилага към производство пред юрисдикция на държава членка като разглеждането в главното производство, в рамките на което се определя дали може да се разреши подаване на жалба в хода на процедура за издаване на разрешение за осъществяване на проект, и на по-голямо основание, ако тази държава членка не е определила на кой етап може да се подаде жалба.

По втория въпрос

35 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали когато жалбоподател повдига едновременно основания, изведени от нарушението на нормите за участие на обществеността в процедурите по вземане на решения в областта на околната среда,

и основания, изведени от нарушението на други норми, предвиденото в член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 изискване определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи се прилага към разходите, свързани с жалбата в нейната цялост, или само към разходите, свързани с частта от жалбата, която се основава на правилата за участие на обществеността.

36 В това отношение следва да се посочи, че от самия текст на член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 следва, че жалбите, които са предмет на защитата срещу възпрепятстващо скъпите производства, са насочените срещу решения, действия или бездействия, „които са предмет на разпоредбите на настоящата директива за участие на обществеността“. Следователно буквално тълкуване на тази разпоредба води до ограничаване на нейното приложно поле до разходите, отнасящи се единствено до аспектите на спор, състоящи се в изтъкване на правото на обществеността да участва в процеса по вземане на решения в съответствие с конкретните норми на директивата в тази област.

37 Този подход се потвърждава при контекстуалното разглеждане на член 11, параграф 1 от Директива 2011/92.

38 Всъщност тази разпоредба съдържа не само норми относно достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие, но и по-общо — норми за хармонизиране в областта на оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда.

39 Поради това трябва да се счита, че като е направил изрично препращане в член 11, параграф 1 от Директива 2011/92 единствено към разпоредбите на този текст, които се отнасят до участието на обществеността, законодателят на Съюза е искал да изключи от гаранцията срещу възпрепятстващо скъпите производства жалбите, които се основават на която и да е друга норма от тази директива, и на по-голямо основание, тези, които се основават на което и да е друго законодателство на Съюза или на държавите членки.

40 Подобно тълкуване не се поставя под въпрос и с оглед на целта на Директива 2011/92, която се състои по-конкретно, както е видно от съображения 19—21, да транспонира разпоредбите на член 9, параграфи 2 и 4 от Орхуската конвенция във вторичното право.

41 Всъщност при определянето на кръга на производствата, които не трябва да са възпрепятстващо скъпи, самите тези разпоредби се позовават на тези, насочени срещу всяко решение, действие или пропуск „в съответствие с разпоредбите на член 6“ от тази конвенция, тоест на някои правила за участието на обществеността при вземането на решения в областта на околната среда, без да се засяга възможността на вътрешното право да предвиди друго, като разшири тази гаранция към други релевантни разпоредби от посочената конвенция.

42 Така, при положение че законодателят на Съюза е искал единствено да възприеме изискването някои производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи, както то е определено в член 9, параграфи 2 и 4 от Орхуската конвенция, всяко тълкуване на това изискване, по смисъла на Директива 2011/92, като прилагащо се извън приложното поле на жалбите, насочени срещу решения, действия или пропуски, свързани с определения в тази директива процес на участието на обществеността, би надхвърлило неговите намерения.

43 Когато, какъвто е случаят на искането за разрешение, довело до производството за определяне на съдебните разноски в главното производство, в жалба, насочена срещу производство, обхванато от Директива 2011/92, правни съображения, изведени от правилата за участие на обществеността, се смесват с доводи от друго естество, националната юрисдикция има задачата да направи ex æquo et bono и съгласно приложимия национален процесуален ред, разграничение

между разходите, свързани с всеки от двата типа доводи, за да се увери, че изискването за производство, което не е възпрепятстващо скъпо, е в полза на частта от жалбата, основаваща се на нормите за участието на обществеността.

44 Въз основа на предходното на втория въпрос следва да се отговори, че когато жалбоподател повдига едновременно основания, изведени от нарушението на правилата за участие на обществеността в процеса на вземането на решения в областта на околната среда и основания, изведени от нарушението на други правила, предвиденото в член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 изискване определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи се прилага единствено за съдебните разноски, свързани с частта от жалбата, която се основава на нарушението на нормите за участие на обществеността.

По четвъртия и петия въпрос

45 С четвъртия и петия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали и до каква степен член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че изискването, че с оглед на гарантиране на ефективна съдебна защита в областите, които попадат в приложното поле на правото на Съюза относно околната среда, определени съдебни производства не трябва да бъдат възпрепятстващо скъпи, се прилага към аспектите на съдебен спор, за които същото изискване не се отнася, както става ясно, по силата на Директива 2011/92, от отговора на втория въпрос, и при утвърдителен отговор, какви последици трябва да изведе от това националният съд в спор като разглеждания в главното производство.

46 Следва да се припомни, че Съдът е компетентен да се произнесе преюдициално по тълкуването на Орхуската конвенция, подписана от Общността и впоследствие одобрена с Решение 2005/370, и чиито разпоредби са от този момент неразделна част от правния ред на Съюза (решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, т. 30).

47 Член 9 от тази конвенция прогласява в параграф 2 право на обжалване, предназначено да наложи спазването на правото на обществеността да участва в процеса по вземане на решения в областта на околната среда, докато параграф 3 от същия член се отнася по-широко до правото на обжалване на засегнатата общественост, за да оспори действията или пропуските на частни лица или държавни органи, които са в разрез с националните правни разпоредби относно околната среда.

48 Параграф 4 от посочения член, който уточнява характеристиките, които трябва да имат процедурите за обжалване, и по-конкретно тази да не бъдат възпрепятстващо скъпи, се прилага изрично както към жалбите, посочени в параграф 3, така и към тези, посочени по-конкретно в параграф 2.

49 Поради това предвиденото в Орхуската конвенция изискване определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи, трябва да се счита за прилагащо се към процедура като разглежданата в главното производство, доколкото тя е насочена към оспорване въз основа на националното право в областта на околната среда на процедура за приемане на разрешение за осъществяване на проект.

50 Освен това, както Съдът многократно е постановявал, когато дадена разпоредба на правото на Съюза може да се приложи както спрямо положения, които попадат в приложното поле на националното право, така и спрямо положения, попадащи в приложното поле на правото на Съюза, е налице несъмнен интерес, с оглед на това да се избегнат в бъдеще различия при

тълкуването на тази разпоредба, да ѝ се даде еднакво тълкуване независимо от условията, при които тя следва да се приложи (решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, т. 42 и цитираната съдебна практика).

51 От това следва, че към член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция може да се пренесе тълкуването, дадено в рамките на отговора на първия въпрос относно приложимостта на изискването определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи към производство пред национална юрисдикция, в рамките на което се решава дали може да се предостави разрешението за подаване на жалба.

52 Що се отнася до последиците, които националният съд трябва да изведе от този извод в спор като разглеждания в главното производство, трябва да се припомни, че нито параграф 3, нито параграф 4 от член 9 от Орхуската конвенция съдържат безусловно и достатъчно точно задължение, което да е от естество да уреди непосредствено правното положение на частноправните субекти (вж. в този смисъл решения от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, т. 45, и от 28 юли 2016 г., Ordre des barreaux francophones et germanophone и др., C-543/14, EU:C:2016:605, т. 50).

53 При все това следва да се отбележи, че тези разпоредби, макар и лишени от непосредствено действие, имат за цел да осигурят ефективна защита на околната среда.

54 При липсата обаче на правна уредба на Съюза в областта на процесуалните правила относно средствата, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти извеждат от правото на Съюза, във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се определят тези правила, като държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на тези права във всеки отделен случай (вж. по-конкретно по аналогия решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, т. 47).

55 В това отношение, както произтича от установената съдебна практика, процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат подобни вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност), и не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза (принцип на ефективност) (вж. по-конкретно решение от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, т. 46).

56 Следователно недопустимо е, без да се постави под въпрос ефективната защита на правото на Съюза в областта на околната среда, в конкретния случай Директива 2011/92 и Регламент № 347/2013, да се даде тълкуване на разпоредбите на член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция, което на практика прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (вж. по аналогия решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, т. 49).

57 В резултат на това, когато става въпрос за прилагането на националното право в областта на околната среда, по-конкретно при осъществяването на проект от общ интерес по смисъла на Регламент № 347/2013, националният съд следва да даде на вътрешното процесуално право тълкуване, което във възможно най-голяма степен е съвместимо с целите, набелязани в член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция, по такъв начин, че съдебните производства да не са възпрепятстващо скъпи.

58 Въз основа на гореизложеното на четвъртия и петия въпрос следва да се отговори, че член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че за да осигури ефективна съдебна защита в областите, които попадат в приложното поле на правото на Съюза относно околната среда, изискването определени съдебни производства да не са

възпрепятстващо скъпи се прилага към частта от жалба, за която същото изискване не се отнася, както става ясно, по силата на Директива 2011/92, от отговора на втория въпрос, доколкото с тази част жалбоподателят цели да осигури спазването на националното право в областта на околната среда. Тези разпоредби нямат непосредствено действие, но националният съд следва да тълкува вътрешното процесуално право по начин, който е във възможно най-голяма степен съвместим с тях.

По шестия и седмия въпрос

59 С шестия и седмия си въпрос, което следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали държава членка може да предвиди изключения от заложеното в Орхуската конвенция и Директива 2011/92 изискване определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи, когато жалбата се счита за несъстоятелна или със злонамерен характер, или при липсата на връзка между твърдяното нарушение на националното право в областта на околната среда и вредата за последната.

60 В това отношение следва да се припомни, че изискването определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи, предвидено както в член 11, параграф 4 от Директива 2011/92, така и в член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, по никакъв начин не забранява на националните юрисдикции да осъждат жалбоподател да заплати съдебните разноски. Това следва изрично от Орхуската конвенция, с която законодателството на Съюза трябва да бъде правилно приведено в съответствие, доколкото член 3, параграф 8 от тази конвенция уточнява, че не се засягат правомощията на националните съдилища да постановяват покриването на приемливи разходи, свързани със съдебните дела (вж. по аналогия решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, т. 25 и 26).

61 Следователно националната юрисдикция е свободна да вземе предвид фактори, като по-конкретно основателните очаквания за спечелване на делото от жалбоподателя или доколко жалбата е несъстоятелна или със злонамерен характер, стига размерът на наложените на жалбоподателя съдебни разноски да не е неразумно висок.

62 Колкото до това дали националното законодателство, транспониращо Орхуската конвенция в областта на съдебните разноски, какъвто е законът от 2011 г., може да обуслови прилагането на изискването определени съдебни производства да не са възпрепятстващо скъпи от наличието на достатъчна връзка между повдигнатата незаконосъобразност с оглед на националното право в областта на околната среда и причинената вреда на последната, може само да се направи препращане към самия текст на посочената конвенция.

63 Всъщност това изискване се прилага съгласно разпоредбата на член 9, параграф 3 от тази конвенция във връзка с член 9, параграф 4 от нея към процедурите за оспорване на действия или пропуски на частни лица или държавни органи, „които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда“.

64 По този начин договарящите страни по тази конвенция недвусмислено са пожелали да приложат защитата срещу възпрепятстващо скъпите производства, имащи за предмет да наложат зачитането на екологичната законосъобразност in abstracto, без да обуславят тази защита с доказването на каквато и да е връзка с вреда за околната среда, настъпила или a fortiori потенциална.

65 При това положение на шестия и седмия въпрос следва да се отговори, че държава членка не може да предвиди изключения от поставеното в член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция и в член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 изискване определени производства да не са

възпрепятстващо скъпи, когато жалба се счита за несъстоятелна или със злонамерен характер, или при липсата на връзка между твърдяното нарушение на националното право в областта на околната среда и вреда за последната.

По съдебните разноски

66 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 11, параграф 4 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда трябва да се тълкува в смисъл, че изискването определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи се прилага към производство пред юрисдикция на държава членка като разглеждането в главното производство, в рамките на което се определя дали може да се разреши подаване на жалба в хода на процедура за издаване на разрешение за осъществяване на проект, и на по-голямо основание, ако тази държава членка не е определила на кой етап може да се подаде жалба.

2) Когато жалбоподател повдига едновременно основания, изведени от нарушението на правилата за участие на обществеността в процеса на вземането на решения в областта на околната среда, и основания, изведени от нарушението на други правила, предвиденото в член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 изискване определени съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи се прилага единствено за съдебните разноски, свързани с частта от жалбата, която се основава на нарушението на нормите за участие на обществеността.

3) Член 9, параграфи 3 и 4 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/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г., трябва да се тълкува в смисъл, че за да осигури ефективна съдебна защита в областите, които попадат в приложното поле на правото на Съюза относно околната среда, изискването определени съдебни производства да не са възпрепятстващо скъпи се прилага към частта от жалба, за която същото изискване не се отнася, както става ясно, по силата на Директива 2011/92, от отговора на втория въпрос, доколкото с тази част жалбоподателят цели да осигури спазването на националното право в областта на околната среда. Тези разпоредби нямат непосредствено действие, но националният съд следва да тълкува вътрешното процесуално право по начин, който е във възможно най-голяма степен съвместим с тях.

4) Държава членка не може да предвиди изключения от поставеното в член 9, параграф 4 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда и в член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 изискване определени производства да не са възпрепятстващо скъпи, когато жалба се счита за несъстоятелна или със злонамерен характер, или при липсата на връзка между твърдяното нарушение на националното право в областта на околната среда и вреда за последната.

Подписи