



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

8 ноември 2016 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания — Член 6, параграф 3 — Орхуска конвенция — Участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъп до правосъдие по въпросите на околната среда — Членове 6 и 9 — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47 — Право на ефективни правни средства за защита — Проект за изграждане на ограждение — Защитена зона „Strážovské vrchy“ — Административно производство по издаване на разрешително — Организация за опазване на околната среда — Искане за получаването на статут на страна в производството — Отхвърляне — Съдебно обжалване“

По дело C-243/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република, Словакия) с акт от 14 април 2015 г., постъпил в Съда на 27 май 2015 г., в рамките на производство по дело

Lesoochranské zoskupenie VLK

срещу

Obvodný úrad Trenčín,

в присъствието на:

Biely potok a.s.,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, М. А. Tizzano, заместник-председател, Л. Bay Larsen, Т. von Danwitz, Ж. Л. да Круз Вилажа, Е. Juhász, М. Berger, А. Prechal (докладчик), М. Vilaras и Е. Regan, председатели на състави, А. Rosas, А. Borg Barthet, Ж. Malenovský, Е. Jarašiūnas и С. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: Ж. Kokott,

секретар: М. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 април 2016 г.,

* Език на производството: словашки.

като има предвид становищата, представени:

- за Lesoochranárske zoskupenie VLK, от I. Rajtáková, advokátka,
- за словашкото правителство, от B. Ricziová и M. Kianička, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от A. Tokár и L. Pignataro-Nolin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 30 юни 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на член 9 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането 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 правен спор между учредената съгласно словашкото право организация за опазване на околната среда Lesoochranárske zoskupenie VLK (Сдружение за защита на горите VLK, наричано по-нататък „LZ“) и Obvodný úrad Trenčín (Регионална дирекция Тренчин, Словакия) по повод искането на посочената организация да ѝ се признае статута на страна в административното производство, образувано по заявление за разрешително за проект за изграждането на ограда с цел разширяването на резерват за отглеждането на дивеч в защитена територия.

Правна уредба

Международното право

- 3 Член 2 от Орхуската конвенция е озаглавен „Определения“ и параграфи 4 и 5 от него гласят:

„4. „Общественост“ означава едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика техните сдружения, организации или групи.

5. „Засегната общественост“ означава обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес в този процес; 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“.
- 4 Член 6 от посочената конвенция е озаглавен „Участие на обществеността при вземането на решения по определени дейности“ и предвижда:

„1. Всяка страна:

[...]

б) в съответствие с националното си законодателство прилага разпоредбите на този член и по отношение на решенията по предлагани дейности, които не са включени в Анекс I, но могат да имат значителен ефект върху околната среда; за тази цел страните определят дали предлаганата дейност е предмет на тези разпоредби;

[...]

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 [...]

[...]

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 [й], без да се накърнява правото на страните да отказват разкриването на определена информация в съответствие с член 4, параграфи 3 и 4. [...]

[...]

7. Процедурите за участие на обществеността й 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.

[...]“.

5 Член 9 от същата конвенция е озаглавен „Достъп до правосъдие“ и в параграфи 2—4 от него се предвижда следното:

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

а) които имат достатъчен интерес,

или,

б) 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 [буква] (а) по-горе. За тези организации също се счита, че имат права, които могат да бъдат нарушени, за целите на [буква] (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 съдебно [разпореждане], 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“.

Правото на Съюза

- 6 Член 2, параграф 2 от 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), изменена с Директива 2006/105/ЕО на Съвета от 20 ноември 2006 г. (ОВ L 363, 2006 г., стр. 368; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18, стр. 147) (наричана по-нататък „Директива 92/43“), гласи:

„Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, имат за цел да запазят или възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността“.

- 7 Член 3, параграф 1 от Директива 92/43 предвижда:

„Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа, състояща се от територии, обхващащи естествените местообитания от приложение I, както и местообитанията на видовете от приложение II, дава възможност за запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.

Мрежата „Натура 2000“ обхваща също така специални защитени зони, класифицирани от държавите членки в изпълнение на Директива 79/409/ЕИО [на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, 1979 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77)]“.

8 Член 4 от Директива 92/43 гласи:

„1. Въз основа на критериите, установени в приложение III (етап 1), и съответната научна информация всяка държава членка представя списък на териториите, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания от приложение I и местни видове от приложение II, които обитават тези територии. [...]

В срок от 3 години след нотифицирането на настоящата директива този списък се изпраща на Комисията заедно с информация за отделните територии. [...]

2. Въз основа на установените в приложение III (етап 2) критерии и в рамките на девет от посочените в член 1, буква в), iii) биогеографски региони, както и в цялата територия, посочена в член 2, параграф 1, Комисията в съгласие с държавите членки съставя от списъците на държавите членки проектосписък на териториите от значение за Общността, в който се идентифицират територии с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече природни видове.

[...]

Списъкът на териториите, избрани като територии от значение за Общността, в който се идентифицират териториите с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече приоритетни видове, се приема от Комисията съгласно процедурата, установена в член 21.

[...]

4. Ако дадена територия е приета като територия от значение за Общността съгласно процедурата на параграф 2, съответната държава членка я определя за специална защитена зона във възможно най-кратък срок [...].

5. След включване на дадена територия в списъка, посочен в параграф 2, трета алинея, тя подлежи на разпоредбите на член 6, параграфи 2, 3 и 4“.

9 Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 предвижда:

„Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територия[...] и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността“.

10 Член 7 от посочената директива предвижда:

„Задълженията съгласно член 6, параграфи 2, 3 и 4 от настоящата директива заменят задълженията, произтичащи от член 4, параграф 4, първо изречение от Директива [79/409], по отношение на областите, класифицирани съгласно член 4, параграф 1 или признати за такива съгласно член 4, параграф 2 от нея, от датата на влизане в сила на настоящата директива или от датата на класифициране или признаване от страна на държава членка съгласно Директива [79/409], в случай че последната дата е по-късна“.

Словашкото право

11 Член 13, параграф 2 от Zákon č. 543/2002 Z.z. о ochrane prírody a krajiny (Закон № 543/2002 относно защитата на природата и ландшафта) гласи:

„В районите, за които е предвидено опазване от второ ниво, се изисква разрешение от органа за защита на природата:

[...]

d) за изграждането на ограждение извън границите на общинския терен за застрояване, с изключение на случаите на горски разсадници, овощни градини и лозя.

[...]“.

12 Съгласно член 82, параграф 3 от този закон:

„[...] [C]трона в производството по предоставяне на разрешително или на дерогация е само заявителят, освен ако по закон е предвидено друго. [...] Заинтересовано лице е всяко сдружение, което е юридическо лице и поне от една година има за предмет на дейност защитата на природата и ландшафта [...] и ако е заявило писмено участието си в производството в срок от седем дни след уведомлението по параграф 7“.

13 Изменената редакция на посочената разпоредба, която е в сила от 1 декември 2011 г., има следното съдържание:

„[C]трона в производството по предоставяне на разрешително или на дерогация е само [...] заявителят, освен ако по закон е предвидено друго. [...] Страни в производството са сдруженията, които са юридически лица и поне от една година имат за предмет на дейност опазването на околната среда [...] и предварително са поискали да участват в производството [...], [...] ако в началото на административното производство са потвърдили писмено или в електронна форма своя интерес да бъдат страна по него; заявлението се изпраща на компетентния природозащитен орган в срока, определен за тази цел от въпросния орган и съобщен заедно с информацията за започването на производството като производство, което може да засегне интересите на природата и защитените с настоящия закон естествени зони [...]“.

- 14 Член 14 от *Správny poriadok* (Административно-процесуален кодекс) в приложимата към спора в главното производство редакция предвижда:

„(1) Страна в производството е лицето, чиито права, законни интереси или задължения са предмет на производството или чиито права, законни интереси или задължения могат да бъдат пряко засегнати от решението; страна в производството е и лицето, което до доказване на противното твърди, че неговите права, законни интереси или задължения могат да бъдат пряко засегнати от решението.

(2) Страна по производството е и лицето, на което този статут се признава със специален закон“.

- 15 В съответствие с член 15а, параграф 2 от Административно-процесуалния кодекс „участникът“ има право да бъде уведомен за започването на административно производство, да получи достъп до представените от страните документи по административното производство, да участва в съдебните заседания и в проверките на място, както и да представя доказателства и да сочи други обстоятелства, въз основа на които да бъде взето решението.

- 16 Член 250 (b), параграфи 2 и 3 от *Občiansky súdny poriadok* (Граждански процесуален кодекс), в приложимата към спора в главното производство редакция, предвижда:

„(2) Когато жалбоподателят твърди, че решението на административния орган не му е било връчено, въпреки че е трябвало да бъде третиран като страна в производството, съдът проверява истинността на това твърдение, разпорежда административният орган да връчи на посочената страна административното решение и при необходимост, в зависимост от обстоятелствата, отлага изпълнението му. Разпореждането на съда е задължително за административния орган. След връчването административният орган препраща преписката на съдебния орган, за да се произнесе с решение по жалбата. Ако в рамките на административното производство след изпълнението на съдебното разпореждане за връчване на административното решение е образувано производство по административната жалба, административният орган незабавно уведомява съда за това.

(3) Съдът предприема действия съгласно параграф 2 само ако от датата на решението, което не е съобщено на жалбоподателя, не са изминали повече от три години“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

- 17 На 28 април 2004 г. Словашката република уведомява Европейската комисия, че местността *Strážovské vrchy* (Стражовски възвишения, Словакия), която е с площ около 59 000 хектара, е класирана като специална защитена зона по смисъла на Директива 79/409 с цел да се гарантира опазването и размножаването на някои видове птици от европейски интерес, като сокола скитник (*falco peregrinus*).
- 18 Освен това с Решение 2008/218/ЕО на Комисията от 25 януари 2008 година за приемане на първи актуализиран списък на обектите от значение за Общността в Алпийския биогеографски регион съгласно Директива 92/43 (ОВ L 77, 2008 г., стр. 106), част от тази местност, която е с площ около 29 000 хектара, е включена в списъка на обектите от значение за Общността.
- 19 На 18 ноември 2008 г. LZ е уведомено, че регионална дирекция Тренчин е започнала производство по подадено от *Biely potok a.s.* заявление за издаване на разрешително за изграждането на ограда с цел разширяването на резерват за отглеждане на елени върху терени, разположени в защитената територия *Strážovské vrchy*.

- 20 След това LZ се явява пред посочения орган, който му връчва протокол от устната фаза на производството и подготвителни документи за решението за предоставяне на заявеното разрешително.
- 21 Предвид посочените обстоятелства LZ иска спирането на административното производство, като сочи обстоятелства, при които не се допускало предоставянето на разрешително. В това отношение то се позовава на някои обстоятелства, изложени в представеното на 3 декември 2008 г. становище на Štátna ochrana prírody — Správa CHKO (Държавна служба за защита на природата — служба „Защитени зони“, Словакия).
- 22 С решение от 23 април 2009 г. регионална дирекция Тренчин отхвърля искането на LZ да му се признае статутът на страна в административното производство по издаване на разрешение, тъй като съгласно приложимото законодателство на сдружения, които са юридически лица — като LZ — се признавал само статут на „заинтересовано лице“, а не на „страна в производството“.
- 23 Административната жалба пред висшестоящия орган, подадена от LZ срещу това решение, е отхвърлена на същото основание от Krajský úrad pre životného prostredia v Trenčíne (Окръжна дирекция за околната среда в Тренчин, Словакия) с решение от 1 юни 2009 г., което става окончателно на 10 юни 2009 г. (по-нататък посочените две решения, взети заедно, са наричани „решенията, разглеждани в главното производство“).
- 24 С решение също от 10 юни 2009 г., станало окончателно на 19 юни 2009 г., Регионална дирекция Тренчин издава заявеното от Biely potok разрешително.
- 25 На 11 юни 2009 г. LZ подава жалба срещу решенията, разглеждани в главното производство, пред Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд Тренчин, Словакия), като иска да му се признае статут на страна в административното производство, по-специално на основание член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.
- 26 Посочената юрисдикция спира производството до произнасянето на решение на Съда от 8 март 2011 г., Lesoochranské zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), и с решение от 23 август 2011 г. отменя решенията, разглеждани в главното производство, по-специално на основание на посоченото решение.
- 27 С решение от 26 януари 2012 г. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република, Словакия) отменя решението на Krajský súd v Trenčíne (Окръжен съд Тренчин) от 23 август 2011 г., като му връща делото за ново разглеждане.
- 28 От посоченото решение от 26 януари 2012 г. следва, от една страна, че съгласно разпоредбите на словашкото гражданскопроцесуално право след окончателното приключване по същество на административно производство, което в случая е настъпило вследствие на решението на регионална дирекция Тренчин от 10 юни 2009 г., с което се уважава заявлението за разрешително, е отпаднало основанието за подлагане на отделен съдебен контрол на решението за отказ да се признае статутът на страна в административното производство, тъй като процесуалните права, които посоченият статут предоставя, могат да се упражняват само в случай че производството все още е висящо, като лицето, което иска да му се признае посоченият статут, не може да се позовава на него след окончателното приключване на производството по същество.
- 29 От друга страна, макар при това положение съдебното производство относно предоставянето на посочения статут да следва да приключи, заинтересованото лице трябва да бъде уведомено за възможността да поиска да му се признае статутът на страна в производството, като подаде в

качеството на „лице, което не е допуснато да участва в производството“, жалба по член 250 (b), параграф 2 от Гражданския процесуален кодекс, като тази жалба трябва да се подаде в законоустановения тригодишен срок, предвиден в член 250 (b), параграф 3 от посочения кодекс.

- 30 С решение от 12 септември 2012 г. *Krajský súd v Trenčíne* (Окръжен съд Тренчин) отменя за втори път решенията, разглеждани в главното производство.
- 31 Според посочената юрисдикция постановеното на 10 юни 2009 г. от Регионална дирекция Тренчин решение относно разрешителното е взето преждевременно, тъй като в хода на административното производство по заявлението за разрешително, съдебното производство по искането за признаване на статута на страна в административното производство още не е било окончателно приключено. Посочената юрисдикция счита, че до окончателното му приключване производството по заявлението за разрешително трябвало да бъде спряно.
- 32 С решение от 28 февруари 2013 г. *Najvyšší súd Slovenskej republiky* (Върховен съд на Словашката република) отменя решението на *Krajský súd v Trenčíne* (Окръжен съд Тренчин) от 12 септември 2012 г. на същите основания като посочените в неговото решение от 26 януари 2012 г.
- 33 С решение от 23 ноември 2013 г. *Krajský súd v Trenčíne* (Окръжен съд Тренчин) отхвърля молбата на LZ за предоставяне на статут на страна в производството и приема, че не е длъжен да му укаже възможността да поиска признаването на статут на страна, като подаде жалба в качеството си на „лице, което не е допуснато да участва в производството“ по силата на 250 (b), параграф 2 от Гражданския процесуален кодекс, тъй като междувременно бил изтекъл тригодишният срок по член 250 (b), параграф 3 от този кодекс.
- 34 Сезирана с подадена от LZ жалба срещу решението от 23 ноември 2013 г., запитващата юрисдикция счита, че с оглед на решението от 8 март 2011 г., *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125) възниква основно въпросът дали в положение като разглежданото в главното производство, отнасящо се до правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, по-специално от член 6, параграф 3 от Директива 92/43, се зачитат установеното в член 47 от Хартата основно право на ефективни правни средства за защита и набелязаната както в посочената директива, така и в член 9 от Орхуската конвенция цел да се осигури висока степен на опазване на околната среда.
- 35 В това отношение запитващата юрисдикция приема, че можело да се счита, че националното процесуално право трябва да се тълкува в смисъл, че в положение като разглежданото в главното производство административното производство по предоставянето на разрешително не може да продължава, нито следователно да бъде окончателно приключено, докато не се постанови окончателно съдебно решение по молбата за признаване на статут на страна в това административно производство.
- 36 Всъщност при това положение продължаването на административното производство по заявлението за разрешително можело да бъде в противоречие със състезателното начало, тъй като само заявителят на разрешителното е страна в това производство и не можело да се изключи, че при неучастието в това производство на организации за защита на околната среда като LZ свързаните с опазването на околната среда доводи нямало да бъдат нито изтъкнати, нито взети предвид, така че основната цел на това производство, а именно осигуряването на висока степен на опазване на околната среда, не можела да бъде постигната.
- 37 Напротив, можело да се счита и че продължаването на административното производство по заявлението за разрешително, дори съдебното производство по молбата да признаване на статут на страна в производството да е висящо, дава възможност за особено бързото разглеждане на посоченото заявление за разрешително. Ако административното производство

не можело да бъде продължено, без да е постановено окончателно решение по съдебните жалби във връзка с признаването на посочения статут, заявителят на разрешителното можел да обвини административните органи в несправедливо третиране.

- 38 При тези условия Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Възможно ли е — в случай на твърдяно нарушение на правото на висока степен на защита на околната среда, въведено по отношение на Европейския съюз основно посредством Директива 92/43, доколкото тя спомага по-специално да се получи становището на обществеността по проект, който може да има съществено въздействие върху специални защитени зони, включени в европейската екологична мрежа „Натура 2000“ — надлежно да се гарантира предвиденото в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, както и правата, които жалбоподателят в качеството си на учредено на национално равнище сдружение с нестопанска цел с предмет на дейност опазване на околната среда предявява съгласно член 9 от Орхуската конвенция и в рамките, указани в решение на Съда на Европейския съюз от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), когато национална юрисдикция прекратява съдебния контрол по спор във връзка с решение, с което се отказва признаването на статут на страна в административно производство по издаване на разрешително, както е в разглеждания случай, и жалбоподателят е приканен да подаде жалба в качеството на лице, което не е допуснато да участва в посоченото административно производство?“.

По преюдициалния въпрос

- 39 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали в положение като разглежданото в главното производство член 47 от Хартата във връзка с член 9 от Орхуската конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска тълкуване на нормите на националното процесуално право, съгласно което жалба срещу решение, с което на организация за опазване на околната среда се отказва признаването на статут на страна в административното производство по издаване на разрешително за проект, който трябва да се реализира в защитена територия по смисъла на Директива 92/43, не трябва задължително да се разгледа в хода на посоченото производство, което може да приключи окончателно преди постановяването на окончателното съдебно решение относно статута на страна, и се отхвърля автоматично от момента на разрешаването на проекта, като по този начин посочената организация се принуждава да подаде друг вид жалба, за да получи посочения статут и да подложи на съдебен контрол изпълнението от страна на компетентните национални органи на произтичащите за тях задължения от член 6, параграф 3 от посочената директива.
- 40 В делото по главното производство, организацията за опазване на околната среда LZ иска по съдебен ред да ѝ бъде признат статутът на страна в административно производство по издаване на разрешително, за да може в рамките на съдебно производство по обжалване да предяви права, черпени от правото на Съюза в областта на околната среда, тъй като тази организация счита, че решението по издаването на разрешително за разглеждания проект, който трябва да бъде реализиран в защитена територия по смисъла на Директива 92/43 в качеството ѝ на специална защитена зона или на зона от интерес за Общността, е било взето при неспазване на задълженията на националните органи по член 6, параграф 3 от посочената директива.
- 41 В това отношение от материалите по делото, с които разполага Съдът, е видно, че съгласно разпоредбите на приложимото национално процесуално право, организация за опазването на околната среда като LZ може да оспори по съдебен ред решение, което може да противоречи на член 6, параграф 3 от Директива 92/43, по-специално в рамките на производство, образувано по

жалба срещу постановено впоследствие решение за издаване на разрешително, само ако на посочената организация преди това официално е признат статут на страна в съответното производство, в настоящия случай в производството по издаване на разрешително за проект, който трябва да се реализира в защитена територия.

- 42 На първо място следва да се напомни, че по силата на член 6, параграф 3 от Директива 92/43 подходящата оценка на въздействието на плана или проекта върху съответната територия предполага, че преди одобряването му и като се вземат предвид най-добрите научни достижения в тази област, трябва да се очертаят всички аспекти на плана или проекта, които поотделно или във взаимодействие с други планове или проекти могат да се отразят отрицателно върху целите за опазване на тази територия. Компетентните национални органи разрешават извършването на определена дейност в защитена територия само когато са се уверили, че тя няма да увреди целостта на тази територия. Такава е хипотезата, когато от научна гледна точка не съществува никакво основателно съмнение относно липсата на такива последици (в този смисъл вж. по-специално решения от 24 ноември 2011 г., Комисия/Испания, C-404/09, EU:C:2011:768, т. 99 и от 14 януари 2016 г., Grüne Liga Sachsen и др., C-399/14, EU:C:2016:10, т. 49 и 50).
- 43 Така член 6, параграф 3 от Директива 92/43 допринася за постигането на целта, която се преследва с вземаните по силата на посочената директива мерки и която съгласно член 2, параграф 2 от нея се състои в осигуряването на опазването или възстановяването на благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността, както и по-общата цел на същата директива, да се осигури висока степен на опазване на околната среда в защитените съгласно нея зони.
- 44 Би било обаче несъвместимо с обвързващото действие, което член 288 ДФЕС признава на Директивата, да се изключи по принцип възможността за засегнатите лица да се позовават на задълженията, които тя налага. Полезното действие на Директива 92/43, както и нейната цел, която беше напомнена в предходната точка от настоящото решение, изискват частните правни субекти да могат да се позовават на нея в съдебни производства и националните юрисдикции да могат да вземат предвид Директивата като част от правото на Съюза, за да могат по-специално да контролират дали националният орган, който е предоставил разрешително за план или проект, е изпълнил своите задължения по член 6, параграф 3 от посочената директива, които бяха припомнени в точка 42 от настоящото решение, и по този начин е спазил границите на свободата на преценка, предоставена на компетентните национални органи по силата на посочената разпоредба (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, т. 66 и 69).
- 45 Освен това член 6, параграф 3 от Директива 92/43 предвижда, че преди да дадат съгласието си за план или проект като посочените в тази разпоредба, компетентните национални органи трябва при необходимост да получат мнението на общността. Посочената разпоредба следва да се разглежда във връзка с член 6, параграф 1, буква б) от Орхуската конвенция, която е неразделна част от правния ред на Съюза.
- 46 Последната от посочените разпоредби предвижда, че разпоредбите на член 6 от Орхуската конвенция в областта на участието на общността във вземането на решенията по определени дейности се прилагат, когато става въпрос за приемането на решения по предлагани дейности, които не са включени в Анекс I към посочената конвенция, но могат да имат значително въздействие върху околната среда. Както следва от посочения член 6, параграфи 3, 4 и 7, той предоставя по-специално правото на „ефективно участие на обществеността във вземането на решения за околната среда“, посредством представянето „в писмена форма или по друг подходящ начин [на] всякакви коментари, информация, анализи и становища, които счита за уместни, спрямо предлаганата дейност“. Участието трябва да започне „на ранен етап, когато всички възможности са открити и може да се проведе ефективно обществено обсъждане“.

- 47 В делото по главното производство LZ, за което е безспорно, че изпълнява изискванията, установени в член 2, параграф 5 от Орхуската конвенция, за да бъде включено в обхвата на понятието „засегната общественост“ по смисъла на тази разпоредба, попада и в обхвата на по-широкото понятие „общественост“ по смисъла на разпоредбите на член 6 от посочената конвенция. Освен това, както отбелязва и генералният адвокат в точка 65 от своето заключение, макар разглежданият в главното производство проект по изграждане на ограждение в защитена територия да не се отнася към изброените в Анекс I към Орхуската конвенция дейности, обстоятелството, че компетентните национални органи са решили да започнат производство по издаване на разрешително за този проект по реда на член 6, параграф 3 от Директива 92/43, все пак позволява да се приеме, че посочените органи са счели за необходимо да подложат на оценка значението на въздействието на проекта върху околната среда по смисъла на член 6, параграф 1, буква b) от Орхуската конвенция.
- 48 В последната от посочените разпоредби действително се уточнява, че прилагането на член 6 от Орхуската конвенция се урежда от вътрешното право на съответната страна по конвенцията. Това уточнение обаче трябва да се схваща като отнасящо се само до реда и условията на конкретно уреденото в член 6 участие на обществеността, без да се поставя под въпрос правото на участие, което организация за опазване на околната среда като LZ черпи от посочения член.
- 49 Следователно член 6, параграф 3 от Директива 92/43 във връзка с член 6, параграф 1, буква b) от Орхуската конвенция предоставя на организация за защита на околната среда, която както LZ отговаря на установените в член 2, параграф 5 от посочената конвенция изисквания, право на участие в указания в точка 46 от настоящото решение смисъл в производство по приемането на решение по заявление за разрешително за план или проект, който може да окаже значително въздействие върху околната среда, доколкото в рамките на посоченото производство трябва да се приеме едно от посочените в член 6, параграф 3 от тази директива решения.
- 50 На следващо място следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика юрисдикциите на държавите членки са длъжни по силата на принципа за лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС, да гарантират съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза. Член 19, параграф 1 ДЕС задължава държавите членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза (решение от 19 ноември 2014 г., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 52). По отношение на административните актове, приемани по реда на член 6, параграф 3 от Директива 92/43, това задължение произтича и от член 47 от Хартата.
- 51 Всъщност приложното поле на Хартата спрямо действията на държавите членки е определено в член 51, параграф 1 от същата, съгласно който разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза, като тази разпоредба потвърждава постоянната практика на Съда, съгласно която основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи (вж. по-специално решение от 30 юни 2016 г., Toma и Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, т. 23 и цитираната съдебна практика).
- 52 Когато обаче държава членка установява процесуални правни норми, приложими спрямо производствата по жалби във връзка с упражняването на права, които организация за защита на околната среда черпи от член 6, параграф 3 от Директива 92/43 във връзка с член 6, параграф 1, буква b) от Орхуската конвенция, с цел упражняването на контрол върху решенията на компетентните национални органи с оглед на техните задължения по силата на посочените разпоредби, посочената държава членка изпълнява задължения, произтичащи от посочените разпоредби, и следователно трябва да се счита, че прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

- 53 При тези условия следва да се установи, че Съдът е компетентен да отговори на преюдициалното запитване, тъй като то се отнася до член 47 от Хартата.
- 54 Уреденото в член 47 от Хартата право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес обхваща по-специално правото на ефективна правна защита по съдебен ред.
- 55 Във връзка с правото на ефективни правни средства за защита следва да се отбележи, че член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция предоставя на организациите за опазване на околната среда, които отговарят на изискванията по член 2, параграф 5 от посочената конвенция, какъвто е случаят с LZ, право на обжалване, доколкото с жалбата се оспорва решение, което попада в обхвата на посочения член 9, параграф 2.
- 56 Решенията, приети от компетентните национални органи по реда на член 6, параграф 3 от Директива 92/43, обаче са решения, които попадат в обхвата на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, независимо дали се отнасят до молба за участие в производство по издаването на разрешително, до преценката на необходимостта от екологичната оценка на въздействието на план или проект върху защитена територия или до целесъобразния характер на заключенията, направени въз основа на тази оценка, по отношение на рисковете от посочения план или проект за целостта на тази територия, а също и независимо дали те са самостоятелни актове, или са включени в решение за предоставяне на разрешително.
- 57 Всъщност, както посочва по същество генералният адвокат в точка 80 от своето заключение, приетите от националните органи решения, които попадат в обхвата на член 6, параграф 3 от Директива 92/43 и не се отнасят до посочена в Анекс I към Орхуската конвенция дейност, са посочени член 6, параграф 1, буква б) от тази конвенция и следователно попадат в обхвата на член 9, параграф 2 от нея, доколкото при тези решения е необходимо преди издаването на разрешително за дадена дейност компетентните национални органи да извършат преценка дали в конкретния случай тя може да има значително въздействие върху околната среда.
- 58 От член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция обаче следва, че посочената разпоредба ограничава свободата на преценка, с която разполагат държавите членки при определянето на реда и условията на посочените в нея средства за правна защита, тъй като тя има за цел да предостави „широк достъп до правосъдие“ на заинтересованата общественост, която включва организациите за опазване на околната среда, които отговарят на изискванията, постави в член 2, параграф 5 от посочената конвенция (вж. по аналогия, във връзка с член 10а 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 (ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8, наричана по-нататък „Директива 85/337“), която почти дословно възпроизвежда текста на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, решение от 16 април 2015 г., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, т. 39).
- 59 Следователно е необходимо задължително да се предвиди възможност тези сдружения да се позовават по съдебен ред на нормите на националното право, които транспонират законодателството на Съюза в областта на околната среда, както и на нормите на правото на Съюза в областта на околната среда, които имат директен ефект (вж. по аналогия, във връзка с член 10а от Директива 85/337, решение от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия, C-137/14, EU:C:2015:683, т. 92).

- 60 Към правата, на които такава неправителствена организация трябва да може да се позовава в рамките на производство, посочено в член 9 параграф 2 от Орхуската конвенция, спадат нормите на националното право, произтичащи от член 6 от Директива 92/43 (вж. по аналогия, във връзка с член 10а от Директива 85/337, решение от 12 май 2011 г., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289, т. 49 и 58).
- 61 Така в рамките на такова производство тази организация трябва да може да оспори не само решението да не се извърши подходяща оценка на въздействието на разглеждания план или проект върху съответната територия, но и според случая — извършената оценка, доколкото тя е опорочена от нередности (вж. по аналогия, във връзка с член 10а от Директива 85/337, решение от 7 ноември 2013 г., *Gemeinde Altrip* и др., C-72/12, EU:C:2013:712, т. 37).
- 62 Освен това следва да се отбележи, че член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция изисква производствата, посочени в член 9, параграф 2 от нея, да предоставят „адекватни и ефективни“ средства за правна защита.
- 63 Следователно, за да се отговори на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, следва да се провери дали в положение като разглежданото в главното производство член 47 от Хартата във връзка с член 9, параграфи 2 и 4 от Орхуската конвенция не допуска тълкуване на нормите на националното процесуално право, от което следва, че жалба предявена по съдебен ред от организация за опазване на околната среда, която отговаря на изискванията по член 2, параграф 5 от посочената конвенция, срещу решение, с което се отказва да ѝ се признае статут на страна в административно производство по издаването на разрешително на проект, който трябва да бъде реализиран в защитена територия по смисъла на Директива 92/43, не трябва задължително да се разгледа в хода на посоченото производство, което може да приключи окончателно преди постановяването на окончателното съдебно решение относно статута на страна, и се отхвърля автоматично от момента на разрешаването на проекта, като по този начин посочената организация се принуждава да подаде друг вид жалба, за да получи посочения статут и да подложи на съдебен контрол изпълнението от страна на компетентните национални органи на произтичащите за тях задължения от член 6, параграф 3 от посочената директива.
- 64 Макар да е безспорно, че единствено запитващата юрисдикция е компетентна да извърши тази проверка, Съдът е компетентен да изведе от разпоредбите на правото на Съюза критериите, които тази юрисдикция може или трябва да прилага при извършването ѝ. Освен това няма пречка национална юрисдикция да поиска от Съда да се произнесе по прилагането на посочените разпоредби в конкретния случай, при условие обаче че тази национална юрисдикция установи и прецени необходимите за тази квалификация факти с оглед на всички доказателства по преписката, с които разполага (вж. в този смисъл решение от 3 декември 2015 г., *Banif Plus Bank*, C-312/14, EU:C:2015:794, т. 51 и 52).
- 65 След така направеното уточнение следва да се припомни, че при липсата на правна уредба на Съюза по този въпрос, във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се определят процесуалните правила на съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, като държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на тези права във всеки отделен случай, и по-специално за гарантиране на зачитането на правото на ефективни правни средства за защита и правото на справедлив съдебен процес, установено в член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решения от 8 март 2011 г., *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, т. 47 и от 15 септември 2016 г., *Star Storage* и др., C-439/14 и C-488/14, EU:C:2016:688, т. 46).

- 66 В това отношение следва да се припомни, че член 6, параграф 3 от Директива 92/43 въвежда производство за предварителен контрол, основано на строг критерий за предоставяне на разрешително, който включва принципа за предпазливост и позволява ефикасно да се предотврати накърняването на целостта на защитените територии, дължащо се на предвидените планове или проекти, тъй като задължава компетентните национални органи да откажат разрешителното за план или проект, когато са налице съмнения относно липсата на отрицателно въздействие от страна на плановете или проектите върху целостта на тези територии (в този смисъл вж. по-специално решения от 7 септември 2004 г., *Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, т. 57 и 58 и от 14 януари 2016 г., *Grüne Liga Sachsen и др.*, C-399/14, EU:C:2016:10, т. 48).
- 67 Макар обаче по делото в главното производство да е безспорно, че LZ е могло да участва в определена степен в производството по издаване на разрешително в качеството си на „заинтересовано лице“, което му е дало по-специално възможност да изложи във връзка със становище, представено от орган по опазването на околната среда, доводи, за да докаже, че разглежданият в главното производство проект е от естество да засегне целостта на защитената територия, посоченото качество не се равнява на статута на „страна в производството“.
- 68 При тези условия оспорваното от LZ тълкуване на националното процесуално право, съгласно което жалба срещу административно решение за отказ на статут на страна в производство по издаване на разрешително не трябва задължително да се разгледа в хода на посоченото производство и се отхвърля служебно от момента на издаването на заявеното разрешително, не предоставя възможност на организация като LZ да се гарантират ефективни правни средства за защита на различните прерогативи, присъщи на изясненото в точка 46 от настоящото решение право на участие на обществеността по смисъла на член 6 от Орхуската конвенция.
- 69 Така от материалите по делото, с които разполага Съдът, е видно, че ако на LZ беше предоставен посоченият статут на „страна по производството“, то щеше да има възможност да участва по-активно в процеса по вземане на решения, като изложи по-обстойно и по по-подходящ начин своите доводи относно рисковете от отрицателно въздействие на предвидения проект върху целостта на защитената територия, които освен това компетентните органи е трябвало да вземат предвид преди разрешаването и реализацията на посочения проект.
- 70 В този контекст запитващата юрисдикция посочва освен това, че доколкото само заявителят на разрешителното по право е страна в производството, в случай на неучастие на организация за опазване на околната среда като LZ като страна в административното производство, не можело да се изключи, че няма да бъдат изтъкнати и взети предвид доводите, приведени в защитата на околната среда, като по този начин няма да бъде постигната основната цел на производството по член 6, параграф 3 от Директива 92/43, а именно целта да се осигури висока степен на опазване на околната среда.
- 71 Освен това следва да се отбележи, че признатото на LZ в делото по главното производство качество на „заинтересовано лице“ не е достатъчно, за да може в рамките на производство по обжалване то да изтъкне своите доводи, с които да оспори законосъобразността на решението за предоставяне на разрешително, тъй като, за да може да подаде такава жалба, е необходимо да притежава статута на „страна в производството“.
- 72 При тези условия следва да се установи, че обжалването от LZ тълкуване на националното процесуално право, съгласно което обжалването на административно решение за отказ на статута на страна в производството за издаване на разрешително не е пречка то да бъде окончателно приключено, като при всички обстоятелства жалбата се отхвърля служебно от момента на издаване на съответното разрешително, от гледна точка на целта да се осигури широк достъп до правосъдие при обжалването на решения в областта на околната среда, не е

от естество да гарантира ефективни правни средства за защита на правата, които организация за защита на околната среда черпи от член 6, параграф 3 от Директива 92/43 във връзка с член 6, параграф 1, буква b) от Орхуската конвенция, чиято цел е да се предотвратят сериозните посегателства върху целостта на защитени територии по смисъла на посочената директива.

- 73 По изложените съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 47 от Хартата във връзка с член 9, параграфи 2 и 4 от Орхуската конвенция — доколкото установява правото на ефективни правни средства за защита, при условия, гарантиращи широк достъп до правосъдие, на правата, които организация за опазване на околната среда, отговаряща на изискванията по член 2, параграф 5 от тази конвенция, черпи от правото на Съюза, в случая от член 6, параграф 3 от Директива 92/43 във връзка с член 6, параграф 1, буква b) от посочената конвенция — трябва да се тълкува в смисъл, че в положение като разглежданото в главното производство не допуска тълкуване на нормите на националното процесуално право, съгласно което жалба срещу решение, с което на такава организация се отказва признаването на статут на страна в административно производство по издаване на разрешително за проект, който трябва да се реализира в защитена територия по смисъла на посочената директива, не трябва задължително да се разгледа в хода на посоченото производство, което може да приключи окончателно преди постановяването на окончателното съдебно решение относно статута на страна, и се отхвърля автоматично от момента на разрешаването на проекта, като по този начин посочената организация се принуждава да подаде друг вид жалба, за да получи посочения статут и да подложи на съдебен контрол изпълнението от страна на компетентните национални органи на произтичащите за тях задължения от член 6, параграф 3 от посочената директива.

По съдебните разноски

- 74 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 (голям състав) реши:

Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с член 9, параграфи 2 и 4 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането 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. — доколкото установява правото на ефективни правни средства за защита, при условия, гарантиращи широк достъп до правосъдие, на правата, които организация за опазване на околната среда, отговаряща на изискванията по член 2, параграф 5 от тази конвенция, черпи от правото на Съюза, в случая от член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, изменена с Директива 2006/105/ЕО на Съвета от 20 ноември 2006 г., във връзка с член 6, параграф 1, буква b) от посочената конвенция — трябва да се тълкува в смисъл, че в положение като разглежданото в главното производство не допуска тълкуване на нормите на националното процесуално право, съгласно което жалба срещу решение, с което на такава организация се отказва признаването на статут на страна в административно производство по издаване на разрешително за проект, който трябва да се реализира в защитена територия по смисъла на Директива 92/43, изменена с Директива 2006/105, не трябва задължително да се разгледа в хода на посоченото производство, което може да приключи окончателно преди постановяването на окончателното съдебно решение относно статута на

страна, и се отхвърля автоматично от момента на разрешаването на проекта, като по този начин посочената организация се принуждава да подаде друг вид жалба, за да получи посочения статут и да подложи на съдебен контрол изпълнението от страна на компетентните национални органи на произтичащите за тях задължения от член 6, параграф 3 от посочената директива.

Подписи