

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно****„Съобщение на Европейската комисия относно известието на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда от 28 април 2017 г.“**

[C(2017) 2616 final]

(2018/C 129/10)

Докладчик: **Cillian LOHAN**Съдокладчик: **Brian CURTIS**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 31.5.2017 г.                            |
| Правно основание               | Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Решение на Пленарната асамблея | 25.4.2017 г.  |
| Компетентна секция             | „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“      |
| Приемане от секцията           | 21.11.2017 г.   |
| Приемане на пленарна сесия     | 7.12.2017 г.  |
| Пленарна сесия №               | 530   |
| Резултат от гласуването        | 171/5/2   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства настоящото тълкувателно съобщение за това, че предоставя ценен преглед на съдебната практика на Съда на ЕС относно достъпа до правосъдие на национално равнище при делата, свързани с опазването на околната среда, до датата, на която е публикувано. **Ако** бъде разпространено ефективно, то ще донесе допълнителни ползи, свързани с по-голяма сигурност и яснота за лицата, които вземат решенията в рамките на националните съдилища и административни структури, както и за бизнеса и гражданите.

1.2. ЕИСК признава, че съгласуваността при достъпа до правосъдие в целия ЕС е основен фактор в подкрепа на единния пазар и последователното прилагане на произтичащите от правото на ЕС права в Съюза, и осигурява необходимите за пазарите и инвеститорите яснота и сигурност.

1.3. С цел тази навременна стъпка по отношение на достъпа до правосъдие да бъде допълнена от настоящото съобщение, ЕИСК призовава за всеобхватно и обвързващо законодателство на ЕС, необходимо за постигането на съгласуваност и пълнота при прилагането на достъпа до правосъдие в целия Съюз. В работния документ на службите на Комисията <sup>(1)</sup> обвързващото законодателство на ЕС се оценява като идеален подход. Във връзка с това ЕИСК отчита и анализа и препоръките в доклада Дагрѳ <sup>(2)</sup>, който беше възложен от Европейската комисия. Държавите членки трябва да подкрепят такива цели, а не да пречат на тяхното постигане.

1.4. За да може съобщението да има реално въздействие, то трябва да бъде допълнено на национално равнище от обучение и образование на целевата аудитория, предназначено по-специално за съдебната власт, административните контролни органи и гражданите.

1.5. Също като държавите членки, Комисията трябва да изведе като приоритет наличието на достатъчно ресурси и финансиране за ефективна подкрепа на подобни планове.

1.6. Със съобщението не се цели да бъдат изместени националните юрисдикции; в него се излагат решенията и разясненията на Съда на ЕС, които са задължително основно изискване. Този факт, а също и изискването да няма дерогации или отстъпления, следва да бъде подчертан в бъдещите версии на съобщението.

<sup>(1)</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>(2)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

1.7. Тълкувателното известие трябва да се актуализира. За да се гарантира запазването на неговата точност и валидност, съвременните актуализации на неговото съдържание и опреснителните курсове за целевата аудитория са от основно значение за отразяването на развитията в съдебната практика на Съда на Европейския съюз. Следва да бъде проучен динамичен и актуализиран инструмент за гражданското общество, публичните администрации и съдебните органи.

1.8. Следва да се отдаде приоритетно значение също на обратната връзка от експертните общности и на недостатъците и пропуските в съобщението за държавите членки, и да бъдат предприети съответните мерки, включително да се помисли за това как да се подходи към областите, в които има пропуски в настоящата съдебна практика на Съда.

1.9. Необходимо е да се разработи **и поддържа** независимо, обективно, всеобхватно и актуално базово равнище, което да отразява както положителните процеси, така и проблемите във връзка с достъпа до правосъдие в държавите членки и всички елементи в член 9 от Конвенцията от Орхус.

1.10. Предвид значението на преюдициалните запитвания за гарантирането на последователността в правото на ЕС в тази област <sup>(3)</sup>, Комисията следва да проучи изцяло и да докладва относно използването и спазването на тази разпоредба във всички държави членки, и да проучи и премахне всички пречки пред нейното използване.

1.11. В един глобален контекст на тормоз и преследване на защитниците на околната среда ЕС следва да играе водеща роля за улесняване на достъпа до правосъдие.

1.12. ЕИСК изтъква ограниченията на тълкувателното съобщение, държащи се на факта, че то не включва констатациите на независимия Комитет за спазване на задълженията по Конвенцията от Орхус (КСЗКО). Този важен и полезен труд може да допълни съобщението на Комисията и да подкрепи лицата, които вземат решенията, и гражданите при достъпа до правосъдие, и следва да бъде упоменат.

1.13. ЕИСК подкрепя Конвенцията от Орхус и нейното пълно прилагане от и в рамките на ЕС. Поради това е от основно значение констатациите относно спазването, направени от назначения от страните КСЗКО, да бъдат напълно одобрени от тях.

1.14. ЕИСК признава чувствителните аспекти, свързани с направените неотдавна от КСЗКО констатации относно неизпълнението на задълженията във връзка с достъп до правосъдие от страна на институциите на ЕС. ЕИСК настоява за поемането на спешен и конструктивен ангажимент в този смисъл от страна на ЕС в периода до следващата среща на страните. По-специално ще бъде важно, съвместно с работещите в сферата на околната среда НПО и гражданското общество, да се даде приоритет на широк и амбициозен подход спрямо начините и областите, в които ЕС може да подобри прилагането на конвенцията и достъпа до правосъдие в рамките на и от институциите на ЕС. Следва да бъде обмислен паралелен допълнителен подход по отношение на достъпа до правосъдие в рамките на и от институциите на ЕС, както и свързаните с това дейности по насочване и разпространение.

## 2. Общи бележки

2.1. Публикуваният от Комисията документ е тълкувателно известие. В него се прави преглед на съдебната практика на Съда на ЕС относно достъпа до правосъдие на национално равнище по отношение на делата, отнасящи се до околната среда. Той е под формата на подробен правен анализ, в който се изясняват някои от правните и процедурните изисквания и стандарти относно делата, отнасящи се до околната среда. Обхванати са теми като средствата за защита, разходите, навременността, сроковете, обхвата, легитимацията и ефикасността.

2.2. Целта на съобщението е да внесе „яснота и съответно да послужи като нормативен източник“ за следната аудитория: националните администрации, националните съдилища, частните лица и НПО, които изпълняват ролята на защитници на обществените интереси, а също и „стопанските субекти, за които е еднакво важно прилагането на правото да бъде предвидимо“ (параграф А9). В параграф 8 се посочва контекстът на тази цел по отношение на проблемите, с които се сблъсква тази аудитория, включително, но не само: бизнесът, МСП, частните лица, НПО и широката общественост вследствие на проблемите, свързани с прилагането на достъпа до правосъдие в държавите членки.

2.3. В него се посочва също и значението на околната среда като „нашата животоподдържаща система“ и как нейното съхранение, опазване и подобряване са „споделяна от всички европейска ценност“.

<sup>(3)</sup> Член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

2.4. В него се формулира широкият контекст на ЕС за достъп до правосъдие чрез позоваване на Договорите и принципа на ефективна съдебна защита, а също и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, Конвенцията за правата на човека и Конвенцията относно *достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда* („Конвенцията от Орхус“). ЕС и 28-те държави членки са измежду 47-те страни по конвенцията, които включват държави от Европа и Централна Азия.

2.5. През 2003 г. ЕС прие две законодателни предложения — едно относно „достъпа до информация за околната среда“<sup>(4)</sup> и едно относно „участието на обществеността“<sup>(5)</sup>. Те предвиждат достъп до правосъдие в ограничен обхват в някои конкретни съществуващи директиви. През 2006 г. беше приет допълнителен регламент относно прилагането на Конвенцията от Орхус в ЕС („Регламентът относно Конвенцията от Орхус“<sup>(6)</sup>). През 2003 г. Комисията прие законодателно предложение относно достъпа до правосъдие<sup>(7)</sup>. Различаващите се виждания на държавите членки и липсата на политическа воля за неговото приемане станаха причина за оттеглянето му през 2014 г.<sup>(8)</sup> Липсата на директива продължава да бъде проблем и е необходимо да бъдат предприети действия в тази посока. ЕИСК призовава за всеобхватно и обвързващо законодателство на ЕС по отношение на достъпа до правосъдие.

2.6. ЕС и държавите членки са страни по Конвенцията от Орхус и са я ратифицирали. На своята първа сесия през 2002 г. срещата на страните по конвенцията установи механизъм за спазване на конвенцията, който включва КСЗКО. КСЗКО проучва съобщенията за неспазване на задълженията от дадена страна и прави констатации и отправя препоръки във връзка с тези съобщения. Констатациите и препоръките се представят на срещата на страните. До 6-ата среща на страните през 2017 г. те винаги без изключение са получавали пълното одобрение на страните.

2.7. В съобщението **се признават** големите пречки, които продължават да съществуват в някои държави членки. Някои страни почти напълно блокират достъпа, други ограничават обхвата, в трети значителните съдебни разноси представляват проблем, а има и страни, които не са предвидили никакви разпоредби за ефективна защита. Трябва да се разработи добре поддържана и независима система за оценяване на базовото равнище, която да дава яснота по конкретни въпроси в държавите членки и да извежда на преден план съществуващите най-добри практики.

2.8. В съобщението са изложени решенията и разясненията на Съда на ЕС, които са задължителни основни изисквания. Този факт, в съчетание с изискването да няма дерогации или отстъпления, следва да бъде подчертан в бъдещите версии на съобщението.

2.9. Съобщението на Комисията е публикувано в разгара на ожесточен спор във връзка с това дали ЕС спазва изцяло задълженията си съгласно член 9 от конвенцията. То идва след едно съобщение до КСЗКО, в което се твърди за неспазване на задълженията. КСЗКО констатира<sup>(9)</sup> неспазване на задълженията във връзка с прилагането на достъпа до правосъдие от страна на ЕС и отправя съответните препоръки.

2.10. През юли 2017 г. Съветът на ЕС единодушно реши да приеме тези констатации, при условие че бъдат направени промени (позиция, подкрепяна от Комисията), и отново заяви подкрепата си за Конвенцията от Орхус<sup>(10)</sup>. В предлаганите промени на решението на срещата на страните по конвенцията относно констатациите на КСЗКО се предлага, наред с другото, срещата на страните да „вземе предвид“ констатациите вместо да ги „приеме“. ЕИСК обръща внимание на едно противоречие, което се изразява в това, че ЕС търси начин да не подкрепи констатациите на КСЗКО, като същевременно потвърждава подкрепата си за конвенцията. Ако този подход бъде възприет от другите страни по конвенцията, той има потенциала сериозно да подкопае независимия механизъм за спазване и в резултат на това — силата и ефективността на конвенцията.

2.11. На срещата на страните по конвенцията през септември 2017 г. в Черна гора беше решено да се отложи вземането на решение от срещата на страните относно констатациите на КСЗКО, че ЕС не изпълнява задълженията си. Това решение беше предшествано от остри изказвания, представящи алтернативни гледни точки, и дискусии на срещата на страните. Срещата на страните винаги е действала на базата на консенсус и, тъй като не беше постигнат консенсус по въпроса, след координационно заседание на държавите — членки на ЕС, беше постигната договореност за отлагане на решението за следващата среща на страните през 2021 г.

<sup>(4)</sup> Директива 2003/4/ЕО.

<sup>(5)</sup> Директива 2003/35/ЕО.

<sup>(6)</sup> Регламент (ЕО) № 1367/2006.

<sup>(7)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52003PC0624>

<sup>(8)</sup> Вж. оттегляне на остарели предложения на Комисията, ОВ С 153, 21.5.2014 г., стр. 3.

<sup>(9)</sup> [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32\\_EU\\_Findings\\_as\\_adopted\\_advance\\_unedited\\_version.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf)

<sup>(10)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11150-2017-INIT/bg/pdf>

2.12. ЕИСК признава чувствителните аспекти, свързани с направените неотдавна от КСЗКО констатации относно неизпълнението на задълженията от страна на ЕС. ЕИСК настоява ЕС да поеме спешен, своевременен и конструктивен ангажимент преди следващата среща на страните. По-специално за ЕС ще бъде важно, съвместно с работещите в сферата на околната среда НПО и гражданското общество като цяло, да се ангажира и да даде приоритет на широк и амбициозен подход спрямо начините и областите, в които ЕС може да подобри прилагането на конвенцията и достъпа до правосъдие в рамките на и от институциите на ЕС. Следва да бъде обмислен паралелен допълнителен подход по отношение на прилагането на достъпа до правосъдие в рамките на и от институциите на ЕС, както и свързаните с това дейности по насочване и разпространение.

2.13. Тълкувателното известие на Комисията идва след дълъг и неуспешен процес на приемане на конкретни мерки на равнище ЕС във връзка с достъпа до правосъдие. Този процес включваше:

- оттеглянето на предложението за Директива относно достъпа до правосъдие,
- факта, че всички съответни директиви не бяха изменени така, че да включват разпоредби за достъп до правосъдие; така например ключови директиви в областта на околната среда като Директивата за птиците и Директивата за местообитанията не бяха изменени така, че да включват ясни и всеобхватни разпоредби за достъп до правосъдие,
- неуспешните опити за изменение на конкретни директиви с цел осигуряване на разпоредби за достъп до правосъдие <sup>(11)</sup>.

2.14. Необходими са мерки за хармонизиране на начина, по който националните съдилища разглеждат делата: правните стандарти на ЕС изглежда не са достатъчно конкретни. Това доведе до голям брой преюдициални запитвания до Съда на ЕС. Съобщението на Комисията има за цел да изясни правилата и стандартите, възникнали в резултат от съдебната практика на Съда на ЕС, и по този начин да повиши правната сигурност за заинтересованите страни.

2.15. Комисията е включила в правния анализ и своите виждания.

2.16. Съобщението и съдържащите се в него пояснения са свързани с прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда и имат за цел да го подобрят. В свое неотдавнашно становище <sup>(12)</sup> ЕИСК заяви подкрепата си за процеса на преглед на изпълнението на политиките в областта на околната среда и призова за предприемането на решителни действия за прилагане в пълна степен и използване на пълния потенциал на достиженията на правото на ЕС в областта на околната среда.

2.17. Липсата на директива относно достъпа до правосъдие оставя празнота на върха на йерархията в законодателството, чието запълване би спомогнало за изясняване на много от въпросите, довели до объркване и несъответствия в държавите членки и до свързани с това проблеми за бизнеса и за гражданите.

2.18. Някои от държавите членки са ратифицирали Конвенцията от Орхус, без да посочат как достъпът до правосъдие ще се прилага в конкретни случаи, или са я приложили по неясен или непълен начин.

### 3. Позицията на ЕИСК

3.1. ЕИСК подкрепя Конвенцията от Орхус и нейното пълно прилагане от и в рамките на ЕС. От съществено значение за валидността и целостта на Конвенцията от Орхус е констатациите на независимия КСЗКО да бъдат напълно подкрепени от страните.

3.2. ЕИСК отбелязва, че Конвенцията от Орхус е част от международното право, което се занимава с правата на човека, и е изцяло съвместима с основните принципи на ЕС, залегнали както в Договорите, така и в Европейската харта за правата на човека. ЕИСК подчертава, че е необходимо ЕС да отстоява правата на човека и да бъде световен лидер в тази област.

3.3. ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да ускорят ефективното прилагане на Конвенцията от Орхус и по-специално да гарантират предоставянето на достъп до правосъдие при административни преразглеждания и в националните съдилища в съответствие с изискванията на конвенцията и с основните характеристики за тези преразглеждания, които се изискват от член 9, параграф 4 от конвенцията. ЕИСК признава и изключителната взаимозависимост на трите стълба на конвенцията и факта, че е необходимо те да се прилагат като едно цяло, за да имат реален ефект.

<sup>(11)</sup> Директивата относно националните тавани за емисии.

<sup>(12)</sup> „Преглед на изпълнението на политиките в областта на околната среда“, ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 114-119.

3.4. Публикуваният от Комисията документ се приветства и се счита за много полезно и важно съобщение. ЕИСК признава, че съгласуваността при достъпа до правосъдие в целия ЕС е основен фактор за осигуряването на еднакви пазарни условия, което е от основно значение за успеха на единния пазар, и че тя е необходима и за успешното последователно прилагане на основните права съгласно правото на ЕС в целия Съюз. Съобщението има принос за това.

3.5. ЕИСК приветства изявлението на Комисията, че „В случай на несъобразяване със съществуващите правни изисквания в рамките на *acquis* на ЕС, Комисията ще продължи да прибягва и до процедурите за нарушение, за да осигури изпълнението им“ (параграф A13). Комисията има необходима и определена роля в това отношение съгласно Договорите на ЕС. Ефективното изпълнение на тази роля е от основно значение, за да се гарантира последователното изпълнение на поетите от държавите членки ангажменти, както и че изпълняващите задълженията си държави членки не са поставени несправедливо в неблагоприятно положение и че са осигурени еднакви пазарни условия и права.

3.6. ЕИСК застъпва становището, че ефективно прилаганото право в областта на околната среда дава яснота и сигурност на пазарите и инвеститорите, като с това улеснява устойчивото развитие. Въпреки ограниченията на обхвата на това ръководство на Комисията, се приветства неговата цел за предоставяне на по-голяма сигурност и яснота.

3.7. ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия е поръчала анализи за достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда, например доклада *Dagrö*<sup>(13)</sup>. В този доклад и в други независими анализи са дадени важни оценки за прилагането, за които държавите членки следва да бъдат осведомени.

3.8. ЕИСК признава, че определението за „държавен орган“ в член 2 от конвенцията включва „институциите на всяка регионална организация за икономическа интеграция съгласно член 17, която е страна по тази конвенция“. Посредством това определение и посредством самия член 17 ЕИСК признава, че конвенцията е приложима по отношение на страни като ЕС. ЕС е подписал и ратифицирал конвенцията<sup>(14)</sup>. ЕИСК счита, че инструментът, който представлява ратифицирането на конвенцията от страна на ЕС, не освобождава институциите на ЕС от техните задължения по отношение на достъпа до правосъдие.

#### 4. Следващи стъпки

4.1. Необходими са допълнителни съобщения или ръководства, които да включват констатациите и препоръките на КСЗКО, за да се улесни постигането на по-голяма яснота по отношение на конвенцията и нейното прилагане. Една директива относно достъпа до правосъдие може да спомогне много за осигуряването на яснота и последователност.

4.2. *По-голямата съгласуваност на подхода* по отношение на изпълнението би осигурила по-голяма хомогенност на условията за бизнес във всички държави членки и би улеснила развитието. Несигурността понастоящем води до забавяния и допълнителни разходи и възпрепятства устойчивото развитие.

4.3. Спешно е необходима консултация в рамките на целия ЕС за изготвяне и поддържане на независима базова оценка на достъпа до правосъдие на равнището на държавите членки. Необходимо е в нея да бъде разглеждана както степента на осведоменост на гражданското общество, така и това, което се случва в съдилищата и при административните преразглеждания. От изключително значение е чрез нея да бъде установено кои дела се поемат и кои не се поемат или поемането им се възпрепятства поради проблеми, свързани с достъпа до правосъдие. ЕИСК може да играе роля в това отношение, като използва своята мрежа на организираното гражданско общество, за да достигне до широката публика, и също така изразява желание да има последваща роля при оповестяването на констатациите от подобна оценка. Самата оценка трябва да бъде независима и обективна.

4.4. Тази базова оценка трябва да излиза извън пределите на прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда, която е с ограничен обхват и с недостатъчно обществено участие, и отвъд ограниченията на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието. Обхватът на базовата оценка следва да покрива всички аспекти на член 9 от Конвенцията от Орхус, по-конкретно всички характеристики на преразглежданията, посочени в член 9, параграф 4 от конвенцията, и задълженията за подпомагане в член 9, параграф 5. Тази базова оценка следва да се актуализира цялостно най-малко на всеки две години.

4.5. Комисията признава, а ЕИСК подкрепя жизненоважната роля на гражданите и НПО за подчертаване на отчетността съгласно Конвенцията от Орхус. Обучението и образованието на равнището на държавите членки са изключително важни както за гражданите, така и за съдебната система. Комисията:

<sup>(13)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

<sup>(14)</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en#EndDoc](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en#EndDoc)

- трябва да разработи конкретни планове за ефективна подкрепа и разпространение на съобщението, които да отразяват своевременно съответните развития в съдебната практика на Съда, и да работи по този въпрос съвместно с гражданското общество,
- ще трябва да постави като приоритет осигуряването на ресурси и финансиране за подобни планове,
- би могла да проучи динамичен и актуализиран инструмент за гражданското общество, публичните администрации и съдебните органи с цел да се гарантират валидност и точност и да се отразят съответните развития в съдебната практика на Съда,
- следва на всеки 6 месеца да изготвя доклади за напредъка, постигнат в изпълнението на подобни планове,
- следва да установява недостатъци и пропуски в съобщението за държавите членки, да определя степента на тяхната приоритетност и да ги отстранява, включително да проучва областите, в които са налице пропуски в настоящата съдебна практика на Съда, и да получава обратна връзка от експертните общности.

4.6. Възпрепятстващо високите съдебни разноски в някои юрисдикции могат да бъдат съществена пречка за правосъдието. Заплахата от покриване на съдебни разноски, които биха могли да се окажат възпрепятстващо високи, може да бъде пречка пред достъпа до правосъдие. В един глобален контекст на тормоз и преследване на защитниците на околната среда ЕС следва да има водеща роля за улесняването на достъпа до правосъдие и да бъде особено проактивен при разрешаването на случаите, когато се упражнява тормоз, включително когато съдебните разноски представляват пречка.

4.7. Необходим е механизъм, чрез който констатациите на КСЗКО да могат да се използват за допълване на съобщението за държавите членки и да спомогнат за допълнително изясняване на задълженията.

4.8. Настоящото тълкувателно известие ще трябва да се поддържа и актуализира редовно, като съдържанието му се осъвременява и обновява за целевата аудитория. Трябва да бъдат предоставени на разположение достатъчно ресурси и финансиране, за да се подкрепят ефективните планове както на държавите членки, така и на Комисията.

4.9. Предвид значението на преюдициалните запитвания <sup>(15)</sup> за гарантирането на последователност при прилагането на правото на ЕС в тази област, Комисията следва да проучи изцяло и да докладва относно използването и спазването на тази разпоредба във всички държави членки, и да проучи и премахне всички възможни пречки пред нейното използване.

Брюксел, 7 декември 2017 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(15)</sup> Съгласно член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз.