

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**Известие на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда**

(2017/C 275/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
A. ВЪВЕДЕНИЕ: ДОСТЪПЪТ ДО ПРАВОСЪДИЕ В ПРАВОТО НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА	2
B. ПРАВЕН КОНТЕКСТ: НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА И ПРАВОТО НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА	4
V. ГАРАНТИРАНЕ НА ДОСТЪПА ДО ПРАВОСЪДИЕ ПО ВЪПРОСИ НА ОКОЛНАТА СРЕДА	6
1. ОБЩЕСТВЕНИ ИНТЕРЕСИ. ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ПРАВА, КОИТО СА ОТ ЗНАЧЕНИЕ ЗА УПРАЖНЯВАНЕ НА СЪДЕБНАТА ЗАЩИТА	6
1.1. Въведение	6
1.2. Обществени интереси, задължения и права	6
1.3. Осигуряване на активната роля на обществеността, защитата на правата и спазването на поетите ангажменти	7
2. ПРОЦЕСУАЛНА ЛЕГИТИМАЦИЯ	11
2.1. Въведение	11
2.2. Искания за предоставяне на информация за околната среда и право за получаване на информация	11
2.3. Определени дейности, които са обвързани с изисквания за участие на обществеността	12
2.4. Искания за предприемане на действие в рамките на нормите за екологичната отговорност	16
2.5. Други въпроси, като например национални законови актове по прилагането, подзаконовни нормативни актове с обща приложимост, планове и програми, и дерогации	16
3. ОБХВАТ НА СЪДЕБНИЯ КОНТРОЛ	19
3.1. Въведение	19
3.2. Възможни основания за съдебен контрол	20
3.3. Степен на контрола/критерий за контрол	22
4. ЕФЕКТИВНИ ПРАВНИ СРЕДСТВА ЗА ЗАЩИТА	27
4.1. Въведение	27
4.2. Средства за защита в случай на незначителни процесуални нарушения	27
4.3. Временно преустановяване или отмяна на незаконосъобразни решения или действия, включително неприлагане на законови и подзаконовни нормативни актове	28
4.4. Инструкции, които налагат да се приемат пропуснатите мерки	29

4.5.	Компенсиране на незаконосъобразни вреди, причинени от незаконосъобразни решения, действия или бездействия	29
4.6.	Обезпечителни мерки	30
5.	РАЗНОСКИ	31
5.1.	Въведение	31
5.2.	Критерии, според които се преценява дали разноските са възпрепятстващи	32
5.3.	Правна помощ	34
6.	СРОКОВЕ, СВОЕВРЕМЕННОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОЦЕДУРИТЕ	34
7.	ПРАКТИЧЕСКА ИНФОРМАЦИЯ	35
Г.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	36
	ПРИЛОЖЕНИЕ I	37
	ПРИЛОЖЕНИЕ II	38

A. ВЪВЕДЕНИЕ: ДОСТЪПЪТ ДО ПРАВОСЪДИЕ В ПРАВОТО НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА

1. Околната среда е нашата животоподдържаща система и общо наследство. Нейното съхранение и опазване, също както и подобряването на нейното екологично състояние, са споделяна от всички европейска ценност. За целта правото на ЕС в областта на околната среда създава обща рамка от задължения на органите на публичната власт и права за обществеността.
2. В наскоро приетото съобщение на Комисията, озаглавено „По-добри резултати чрез по-добро прилагане“⁽¹⁾, се подчертава, че когато са засегнати на национално равнище задължения или права, установени по силата на правото на ЕС, трябва да бъде осигурен достъп до националните съдилища в съответствие с принципа на ефективна съдебна защита, залегнал в Договорите на ЕС, и с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
3. В правото на ЕС се отчита необходимостта достъпът до правосъдие в областта на околната среда да отразява засегнатите обществени интереси.
4. В Конвенцията от Орхус за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда⁽²⁾ (Орхуската конвенция) е предвидена възможността в определени случаи физически и юридически лица (например неправителствени организации или НПО) да сезират съда или други безпристрастни органи с цел оспорване на действия или бездействия на органи, които са субекти на публичното или частното право⁽³⁾. Конвенцията е ратифицирана от всички държави членки и от ЕС⁽⁴⁾.
5. Освен че с нея се изпълнява поет международен ангажимент, гарантирането по силата на тази конвенция на достъпа на частните лица и НПО до правосъдие е също важно средство за подобряване на прилагането от страна на държавите членки на законодателните актове на ЕС в областта на околната среда, без да се налага намесата на Комисията.
6. Регламент 1367/2006 за Орхуската конвенция урежда прилагането на Орхуската конвенция за институциите и органите на ЕС. Що се отнася до държавите членки, отделни актове на вторичното законодателство на ЕС съдържат изрични разпоредби във връзка с достъпа до правосъдие, които буквално възпроизвеждат съответните разпоредби на конвенцията⁽⁵⁾.
7. Оставащите извън обхвата на хармонизираното вторично законодателство на ЕС съществуващи законодателни разпоредби в държавите членки относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда в значителна степен се различават помежду си⁽⁶⁾. Същевременно Съдът на Европейския съюз постанови значими решения, внасящи допълнителна яснота по отношение на изискванията на ЕС във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда в контекста на хармонизираното вторично законодателство и извън него. В резултат на това разполагаме с внушителна по своя обем и практическа стойност съдебна практика на Съда на Европейския съюз, засягаща всички аспекти по темата.

⁽¹⁾ С(2016) 8600.

⁽²⁾ <http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

⁽³⁾ Вж. по-специално член 9, параграфи 2 и 3 от Орхуската конвенция.

⁽⁴⁾ Решение 2005/370/ЕО.

⁽⁵⁾ Такъв е случаят с Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността.

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

8. На този фон бяха установени известни проблеми.

- Пречките пред достъпа до националните съдилища се отразяват неблагоприятно на частните лица и НПО. Това обяснява защо различни национални съдилища отправят до Съда на Европейския съюз множество преюдициални запитвания в стремеж да получат повече яснота по това дали следва да се предостави такъв достъп и при какви условия. От своя страна, обикновените граждани биват непряко засегнати в случаите, когато неефективният достъп до правосъдие е една от причините за неуспешно прилагане, например нездравословни нива на замърсяване на атмосферния въздух вследствие на административно бездействие.
- Работата на публичната администрация и националните съдилища е допълнително обременена от съдебни спорове по въпроси, свързани с достъпа до правосъдие. Внасянето на повече яснота на основата на съществуващата съдебна практика на Съда на Европейския съюз би трябвало да допринесе за по-ефикасната работа на публичната администрация, а също и за самото правораздаване.
- Неблагоприятно отражение върху бизнеса имат случаите на забавяне при вземане на административните решения, свързани с продължителни съдебни спорове, които се дължат на неясноти в правилата за достъпа до правосъдие, като например тези във връзка с правото да предяви съдебен иск и обхвата на съдебния контрол. Националните съдилища запълват във все по-голяма степен съществуващите празноти в националното процесуално право, особено що се отнася до процесуалната легитимация, но тъй като решенията им се отнасят до конкретни дела, не могат да осигурят в пълен обем необходимата яснота и предвидимост във връзка с конкретната насоченост на инвестиционните решения.

Времетраенето и ясната правна рамка са от особено важно значение за малките и средните предприятия (МСП), които не могат да си позволят ненужно дълги процедури за издаване на разрешения и несигурност по отношение на рисковете, съпътстващи съдебните спорове, и обхвата на съдебните спорове. Бизнесът може също така да пострада в случаите, когато неефективният достъп до правосъдие е сред причините за неосигуряването на необходимата чистота на околната среда, от която много от дружествата са зависими, или за невлагането от страна на правителството на инвестиции, които биха били от полза за екологосъобразната икономика.

9. След като разгледа няколко възможни варианта за действие, Комисията сметна за най-подходящо подготвянето на тълкувателно съобщение относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (т.е. настоящото известие), като ефективно средство, за да се даде адекватен отговор на съществуващите проблеми. По този начин, обединявайки на едно място цялата съществуваща съществена съдебна практика на Съда на Европейския съюз и извеждайки внимателни заключения от нея, то ще внесе значителна яснота и съответно ще послужи като нормативен източник за следната аудитория: националните администрации, отговарящи за осигуряване на правилното прилагане на правото на ЕС в областта на околната среда; националните съдилища, които гарантират спазването на правото на ЕС и от чието компетентност е отнасянето на въпроси, свързани с валидността и тълкуването на правото на ЕС, пред Съда на Европейския съюз; широката общественост, в частност частни лица и работещи в сферата на околната среда НПО, които изпълняват ролята на защитници на обществените интереси, а също и за стопанските субекти, за които е еднакво важно прилагането на правото да бъде предвидимо. Олекотената процедура за приемане ще позволи на Комисията в кратки срокове да подготви една такава ефикасна инициатива.
10. Предвид констатираните нужди беше счетен за неподходящ вариантът, при който се запазва статуквото и се разчита съдебната практика на Съда на Европейския съюз да се развие в бъдеще. Законодателен вариант под формата на правен инструмент, отнасящ се до достъпа до правосъдие, също не беше обсъждан, предвид натрупания опит във връзка с предложението на Комисията от 2003 г. ⁽⁷⁾, което отлежало в продължение на повече от едно десетилетие в Съвета, без да бъде постигнато съгласие по него и без да има каквито и да било изгледи за постигането на такова ⁽⁸⁾. Не на последно място, беше преценено, че възприемането на специфичен за всеки сектор законодателен подход, при който основното ударение се поставя върху добавянето на разпоредби, отнасящи се до достъпа до правосъдие, в сфери, в които са идентифицирани специфични предизвикателства (като природната среда, водите, отпадъците и атмосферния въздух), не би било от полза в краткосрочен план; във всеки случай към настоящия момент законодателят на ЕС не изглежда склонен да възприеме подобно предложение ⁽⁹⁾.
11. Настоящото известие се основава на разпоредбите на правото на ЕС, в т.ч. Хартата на основните права, и съдебната практика на Съда на Европейския съюз. В него се разглежда въпросът по какъв начин обществеността може да оспорва пред съда или сходен орган решения, действия или бездействия на органи на публичната власт, обхващайки аспектите, свързани с процесуалната легитимация, степента на контрола и ефективните средства за правна защита, които следва да бъдат предоставяни на разположение от националния съдия, както и някои други гаранции. Едновременно с това то дава ясна представа за това какво е необходимо да се направи на национално равнище, за да се спазят тези изисквания.

⁽⁷⁾ COM(2003) 624 final.

⁽⁸⁾ Поради това въпросното предложение бе оттеглено от Комисията през 2014 г. (вж. Оттегляне на остарели предложения на Комисията, ОВ С 153, 21.5.2014 г., стр. 3).

⁽⁹⁾ В хода на преговорите във връзка с Директива (ЕС) 2016/2284 относно националните тавани за емисии Съветът и Парламентът обсъдиха възможността за евентуално включване на разпоредби за достъпа до правосъдие, но в крайна сметка решиха да се ограничат с упоменаване на достъпа до правосъдие само в едно от съображенията.

12. В случай че се наложи държавите членки да предприемат мерки за осигуряване на спазването им, те ще бъдат подпомагани при извършването на необходимите промени, включително посредством обмен на информация в рамките на наскоро приетия Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда (ПОС) ⁽¹⁰⁾. На 6 февруари 2017 г. Комисията за първи път публикува всеобхватен обзорен преглед на това по какъв начин политиките и законодателството на ЕС се прилагат по места. От него става видно, че политиките и законодателството в областта на околната среда дават своите плодове, но съществуват съществени различия в начина, по който те се прилагат на практика в цяла Европа. Беше установено, че нуждата от преодоляване на подобни различия в прилагането между различните държави — членки на ЕС, е най-неотложна в такива области на политиката, като управление на отпадъците, природна среда и биологично разнообразие, качество на атмосферния въздух и качество и управление на водите. Съобщението относно ПОС и докладите за 28-те държави членки полагат основите за един позитивен и конструктивен подход за подобряване прилагането на правото на ЕС, като настоящото известие представлява още една важна крачка в тази насока.
13. 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.
14. При все че основното ударение в него пада на околната среда, известието се вписва в по-широкообхватната работа на Комисията, отнасяща се до достъпа до правосъдие, в частност Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, и до прилагането на Хартата на основните права, и Новата уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава ⁽¹¹⁾. Ефективните правосъдни системи играят решаваща роля за утвърждаването на принципите на правовата държава и на основните ценности на Европейския съюз, както и за осигуряване на ефективното прилагане на правото на ЕС и изграждане на взаимно доверие. Ето защо повишаването на ефективността на националните правосъдни системи е един от приоритетите на европейския семестър — годишния цикъл на ЕС за координиране на икономическите политики. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието подпомага държавите членки в постигането на по-ефективно правораздаване, като предоставя съпоставими данни за качеството, ефективността и независимостта на националните правосъдни системи ⁽¹²⁾. В съобщението си от 2014 г. ⁽¹³⁾ Комисията прие нова уредба за справяне със заплахите за върховенството на закона в отделните държави — членки на ЕС. Зачитането на върховенството на закона е предпоставка за защитата на всички основни ценности, изброени в Договорите, включително основните права.
15. Обхватът на известието е ограничен до достъпа до правосъдие във връзка с решения, действия и бездействия на органите на публичната власт на държавите членки. То няма за предмет съдебните спорове по въпроси на околната среда между частни страни ⁽¹⁴⁾. То не засяга и съдебния контрол на актове на институциите на ЕС посредством сезиране на Общия съд, който е предмет на Орхуската конвенция (1367/2006). Освен това, макар известието до голяма степен да е съобразено със съдебната практика на Съда на Европейския съюз, единствено Съдът на Европейския съюз може да дава окончателни тълкувания.
16. В рамките на тези ограничения известието ще допринесе за по-доброто прилагане на правото на ЕС в областта на околната среда в държавите членки, внасяйки повече яснота във връзка с това по какъв начин обществеността може да се обръща към националните съдилища, които често са в състояние по-добре да идентифицират подходящи решения, тъй като са по-близко до фактите и техния контекст. По този начин известието ще допринесе и за върховенството на закона, което е сред основните ценности на правовия ред на ЕС.

Б. ПРАВЕН КОНТЕКСТ: НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА И ПРАВОТО НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА

17. Националните съдилища са „общи съдилища“ за целите на прилагането на правото на ЕС в рамките на правните системи на държавите членки ⁽¹⁵⁾. Те разполагат с правомощия за съдебен контрол на решенията, които са несъвместими с правото на ЕС, и за присъждане на финансово обезщетение за причинените вреди ⁽¹⁶⁾.
18. Достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда е неотменна част от правото на ЕС в областта на околната среда и се опира на основните принципи на правото на ЕС, които намират отражение в разпоредбите на Договорите за ЕС, Орхуската конвенция и вторичното законодателство в светлината на тълкуванието, дадено му в съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm

⁽¹¹⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹²⁾ През 2008 г. Комисията освен това стартира програма за обучение на съдиите в областта на правото на ЕС в сектора на околната среда. В рамките на учебни модули, които са достъпни онлайн, националните съдии и институции за обучение могат да се сдобият с актуални и прецизни познания по различни теми от правото на ЕС в областта на околната среда, като например достъпа до правосъдие, екологичната отговорност, водите и отпадъците.

⁽¹³⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹⁴⁾ Този въпрос е разгледан в Препоръка 2013/396/ЕС на Комисията относно колективната правна защита.

⁽¹⁵⁾ Становище 1/09, *Създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство*, EU:C:2011:123, съображение 80.

⁽¹⁶⁾ C(2016) 8600, стр. 4.

19. Правото на ЕС в областта на околната среда обхваща законодателството на ЕС, което допринася за постигането на следните цели на политиката на ЕС в областта на околната среда ⁽¹⁷⁾, набелязани в член 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС):
- опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда; защита на здравето на хората;
 - разумно и рационално използване на природните ресурси, и
 - насърчаване, на международно равнище, на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално борбата с изменението на климата.
20. Въпросното законодателство създава широк набор от задължения, които компетентните органи на публичната власт в държавите членки са длъжни да изпълняват, и засяга внушителен брой категории решения, действия и бездействия, за които те носят отговорност.
21. Подчертавайки факта, че правото на ЕС е самостоятелен и автономен правов ред, Съдът на Европейския съюз утвърди и доразви общите принципи — като например тези на равностойността и ефективността ⁽¹⁸⁾ — с цел да го определи и подкрепи, като успоредно с това призна процесуалната автономия на държавите членки ⁽¹⁹⁾, т.е. правомощието им да определят свои собствени подробни процесуални изисквания.
22. Върховенството на закона включва ефективна съдебна защита на правата, предоставени по силата на правото на ЕС. Това намира отражение в първичното право на ЕС. Член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) изисква „[д]ържавите-членки [да] установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“. Наред с това, при прилагането на правото на ЕС държавите членки са обвързани с разпоредбата на член 47, първа алинея от Хартата на основните права, уреждаща правото на ефективни правни средства за защита, според която „Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в [същия] член условия“. Следва да се припомни, че член 19, параграф 1 от ДЕС и член 47 от Хартата са приложими само в областта на правото на ЕС. Член 47 от Хартата съответства на член 6 и член 13 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), в която съответно е залегнало правото на справедлив съдебен процес и правото на ефективни правни средства за защита.
23. Ефективната съдебна защита е тясно свързана с единното тълкуване на правото на ЕС от страна на Съда на Европейския съюз и с възможността — а понякога и изискването към — националните съдилища да отправят до Съда на Европейския съюз запитвания във връзка с валидността и тълкуването на актовете на институциите и органите на ЕС под формата на преюдициални въпроси по реда на член 267 от ДФЕС. Ролята на член 267 може да бъде поставена под съмнение, ако достъпът до националните съдилища е невъзможен или прекомерно затруднен.
24. От момента на ратифицирането ѝ от ЕС и влизането си в сила Орхуската конвенция е неразделна част от правовия ред на ЕС и има задължителна сила за държавите членки по силата на член 216, параграф 2 от ДФЕС ⁽²⁰⁾. В рамките на този правов ред Съдът на Европейския съюз следователно принципно е компетентен да се произнесе преюдициално относно тълкуването на подобно споразумение ⁽²¹⁾.
25. Целта на конвенцията е „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“ ⁽²²⁾. За тази цел тя задължава договарящите се страни да гарантират три широкообхватни категории права за гражданите и техните сдружения, а именно права във връзка с достъпа до информация, права във връзка с участието при вземането на решения и права във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.
26. Достъпът до правосъдие е уреден в член 9 от конвенцията. По своята структура разпоредбите на този член възпроизвеждат трите посочени по-горе „стълба“ на конвенцията, като в тях се подчертава, че правата във връзка с достъпа до правосъдие имат помощна и подкрепяща функция спрямо други права ⁽²³⁾. Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция ⁽²⁴⁾, публикувано от Секретариата на Орхуската конвенция, съдържа по-детайлни насоки за договарящите се страни във връзка с тълкуването и изпълнението на изискванията на конвенцията; при все това е необходимо да се има предвид, че „Ръководството [...] няма нито задължителна сила, нито нормативния характер, присъщ на разпоредбите на [конвенцията]“ ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ Вж. член 37 от Хартата на основните права.

⁽¹⁸⁾ Вж. например дело C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, т. 43 и дело C-570/13, *Gruber*, т. 37.

⁽¹⁹⁾ Дело C-416/10, *Križan*, т. 106.

⁽²⁰⁾ Дело C-243/15, *Lesoochransarske zoskupenie VLK II (LZ II)*, т. 45.

⁽²¹⁾ Вж. C-240/09, *Lesoochransarske zoskupenie VLK I (LZ I)*, т. 30, относно тълкуването на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

⁽²²⁾ Член 1, Орхуска конвенция.

⁽²³⁾ Член 9, параграф 1 визира отделното право на достъп до информация; член 9, параграф 2 визира правата във връзка с участието в процедури за вземане на решения, отнасящи се за определени дейности; член 9, параграф 3 визира действията и бездействията, които принципно нарушават правото в областта на околната среда. Член 9, параграф 4 визира средствата за правна защита и съвременността на процедурите, посочени в предходните параграфи, и разноските, свързани с тях.

⁽²⁴⁾ Орхуската конвенция: Ръководство за прилагане, второ издание, 2014 г.

http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

⁽²⁵⁾ Вж. дело C-182/10, *Solvay and others*, т. 27.

27. Съдът на Европейския съюз прие, че запълнение на националния съд е, за да осигури ефективната съдебна защита на 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 в Орхуската конвенция цели ⁽²⁶⁾.
28. ЕС прие законодателни текстове в областта на околната среда, съдържащи изрични изисквания във връзка с достъпа до правосъдие ⁽²⁷⁾.
29. Натрупаната внушителна съдебна практика на Съда на Европейския съюз в областта на достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда преди всичко е следствие от преюдициалните запитвания, отправяни от националните съдилища на основание член 267 от ДФЕС. Значителен брой от тях касаят разпоредби на вторичното законодателство, отнасящи се до достъпа до правосъдие. Има и дела, при които се набляга на важността на общите принципи на правото на ЕС, и по-специално на принципа на ефективност ⁽²⁸⁾.
30. Изложението по-долу дава пространна представа за уредбата на достъпа до правосъдие в ЕС по въпроси на околната среда, приложима в държавите членки. При все че уредбата е въведена на равнището на ЕС, тя придобива практическа стойност и значение именно на равнището на държавите членки, и по-специално националните съдилища.

В. ГАРАНТИРАНЕ НА ДОСТЪПА ДО ПРАВОСЪДИЕ ПО ВЪПРОСИ НА ОКОЛНАТА СРЕДА

1. ОБЩЕСТВЕНИ ИНТЕРЕСИ, ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ПРАВА, КОИТО СА ОТ ЗНАЧЕНИЕ ЗА УПРАЖНЯВАНЕ НА СЪДЕБНАТА ЗАЩИТА

1.1. Въведение

Достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда обслужва целта да се даде възможност на частните лица и техните сдружения да упражняват правата, предоставени им по силата на правото на ЕС в областта на околната среда. Същевременно той допринася да се гарантира постигането на целите и изпълнението на задълженията, залегнали в законодателството на ЕС в областта на околната среда.

31. По смисъла на правото на ЕС достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда представлява набор от подкрепящи права, който обслужва две цели. От една страна, той дава възможност на частните лица и техните сдружения да упражняват правата, предоставени им по силата на правото на ЕС, а от друга — допринася да се гарантира постигането на целите и изпълнението на задълженията, залегнали в законодателството на ЕС в областта на околната среда ⁽²⁹⁾.

1.2. Обществени интереси, задължения и права

Законодателството на ЕС в областта на околната среда има за цел да обезпечи защитата на интересите на широката общественост, свързани например с чистотата на атмосферния въздух, безопасните и адекватни водни ресурси и биологичното разнообразие в добро екологично състояние. Активното участие на обществеността е съпътстващ екологичен обществен интерес в тяхна подкрепа.

32. В процеса на законотворчество за целите на опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда законодателят на ЕС до голяма степен законодателстваше в полза на широки обществени интереси, свързани например с чистотата на атмосферния въздух, безопасните и адекватни водни ресурси, биологичното разнообразие в добро екологично състояние и предотвратяването на отпадъците. Това са широки обществени интереси, тъй като от тях зависи общественото благополучие.

⁽²⁶⁾ Вж. дело C-240/09, LZ I, т. 50. Това решение на Съда е с оглед на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

⁽²⁷⁾ Член 6, параграф 2 от Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда, член 13 от Директива 2004/35/ЕО за екологичната отговорност, член 25 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, член 11 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 23 от Директива 2012/18/ЕС Севезо III. Вж. също съображение 27 от Директива (ЕС) 2016/2284 относно националните тавани за емисии, в което изрично се упоменава съдебната практика на Съда на Европейския съюз по отношение на достъпа до правосъдие.

⁽²⁸⁾ Известна яснота относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда също така е внесена в резултат на преки иски, заведени от Европейската комисия на основание член 258 от ДФЕС с оглед разрешаването на проблеми при транспонирането на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността. Вж. например дело C-427/07, *Комисия/Ирландия*, и дело C-530/11, *Комисия/Обединено кралство*.

⁽²⁹⁾ Дело C-71/14, *East Sussex*, т. 52 и дело C-72/95, *Kraaijeveld*, т. 56.

33. Мерките, въведени от законодателя на ЕС за обезпечаване защитата на тези интереси на широката общественост, включват, както следва:
- обвързващи цели и задължения по отношение на качеството на околната среда, които държавите членки са длъжни да спазват ⁽³⁰⁾;
 - задължения за държавите членки за мониторинг на състоянието на околната среда ⁽³¹⁾;
 - изисквания към органите на публичната власт за изготвяне на планове и програми за намаляване на замърсяването и отпадъците ⁽³²⁾;
 - изисквания определени дейности да бъдат извършвани едва след получаване на разрешение или съгласие от орган на публичната власт ⁽³³⁾, и
 - изисквания за изготвяне на екологични оценки преди даването на съгласие за определени видове планове и проекти ⁽³⁴⁾.
- Необходимо е тези мерки да бъдат допълнени на равнището на държавите членки от национални законови актове по прилагането и подзаконовите нормативни актове с обща приложимост, както и от индивидуални решения и актове на органите на публичната власт.
34. Чрез поредица от конкретни стъпки от 80-те години на миналия век досега ЕС освен това въведе мерки за признаване на наличието на допълнителен обществен интерес от активното включване на обществеността в тези мерки ⁽³⁵⁾. Съдът на Европейския съюз отбеляза връзката между достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда и „желанието на законодателя на Съюза да съхрани, защити и повиши качеството на околната среда и да даде възможност на обществеността да играе активна роля за постигането на тази цел“ ⁽³⁶⁾.

1.3. Осигуряване на активната роля на обществеността, защитата на правата и спазването на поетите ангажменти

Обществените и други интереси, намерили място в правото на ЕС в областта на околната среда, и свързаните с тях задължения за органите на публичната власт поражда определени процесуални и материални права за частните лица и техните сдружения. Необходимо е националните съдилища да защитават тези права.

35. Съдът на Европейския съюз призна, че споменатите по-горе обществени интереси и предвидените задължения за органите на публичната власт поражда права за частните лица и техните сдружения, които следва да бъдат защитавани от националните съдилища. По своето естество тези права биват процесуални и материални. Възможно е едновременно да бъдат ангажирани няколко процесуални и материални права в случаите, когато решение, действие или бездействие на орган на публичната власт засяга въпроси, свързани с участието на обществеността, както и изпълнението на съществени задължения за опазване на околната среда.
36. В решението по дело *LZ II* Съдът на Европейския съюз постанови в светлината на Директива 92/43/ЕИО за местообитанията, че „[б]и 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“ ⁽³⁷⁾.

⁽³⁰⁾ Те включват пределни стойности за основни замърсители на атмосферния въздух, като например серен диоксид, прахови частици и азотен диоксид, в съответствие с член 13 от Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух; цели, свързани с добро качество на водите, по отношение на повърхностните и подпочвените води в съответствие с член 4 от Рамкова директива 2000/60/ЕО за водите, както и благоприятен природозащитен статус за редица биологични видове и типове естествени местообитания в съответствие с член 2 от Директива 92/43/ЕИО за местообитанията.

⁽³¹⁾ Примерите включват задълженията за мониторинг на водите за къпане съгласно член 3 от Директива 2006/7/ЕО относно водите за къпане и за оценка на качеството на атмосферния въздух съгласно членове 5—11 от Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух.

⁽³²⁾ Примерите включват изискванията за изготвяне на планове за управление на речните басейни съгласно член 13 от Рамкова директива 2000/60/ЕО за водите, планове за качество на въздуха съгласно членове 23 и 24 от Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и планове за управление на отпадъците съгласно член 28 от Рамкова директива 2008/98/ЕО относно отпадъците.

⁽³³⁾ Примерите включват задълженията за притежаване на разрешение за третиране на отпадъци съгласно член 23 от Рамкова директива 2008/98/ЕО относно отпадъците, за притежаване на разрешение съгласно член 4 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността и за получаване на съгласие съгласно член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО за местообитанията.

⁽³⁴⁾ Примерите включват член 3 от Директива 2001/42/ЕО за стратегическата екологична оценка и член 2 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда.

⁽³⁵⁾ В първоначалната си редакция Директива 85/337/ЕИО относно оценката на въздействието върху околната среда съдържа изискването да се даде възможност на обществеността да изрази становището си във връзка с информацията за околната среда, предоставена от възложителите на проекти, с цел допълването ѝ. В съображенията на Директива 90/313/ЕИО относно достъпа до информация за околната среда (в нейната първоначална редакция) се посочва, че „достъпът до информацията за околната среда, с която разполагат органите на публичната власт, ще подобри опазването на околната среда“. Впоследствие тези разпоредби бяха доразвити с приемането на Орхуската конвенция и на няколко акта в рамките на вторичното законодателство на ЕС.

⁽³⁶⁾ Дело C-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos*, т. 32.

⁽³⁷⁾ Дело C-243/15, *LZ II*, т. 44.

37. По този начин се подчертава, че сред основните аргументи за достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда е необходимостта да се осигури изпълнението на задълженията, създадени по силата на правото на ЕС в областта на околната среда. Условието за завеждане на дело пред национален съд обаче може да се различават в зависимост от това чии интереси се считат за засегнати. В този смисъл е необходимо да се прави разграничение между екологични НПО и частни лица.

Екологичните НПО играят важна роля за осигуряване изпълнението на задълженията, произтичащи от правото на ЕС в областта на околната среда, и се ползват с широки права в името на опазването на околната среда, чието спазване националните съдилища е необходимо да осигуряват.

38. Участието на обществеността е замислено така, че да обхване не само ролята на частните лица, но и тази на техните сдружения ⁽³⁸⁾. И действително, съдебната практика на Съда на Европейския съюз признава особено важната роля, която екологичните сдружения — „екологичните неправителствените организации или екологичните НПО“ — играят за осигуряване изпълнението на задълженията, произтичащи от правото на ЕС в областта на околната среда.
39. В решението по дело *LZ I* (известно още под наименованието „Словашките кафяви мечки“), Съдът на Европейския съюз постанови, че „запитващата юрисдикция е длъжна да разгълкува, доколкото е възможно, процесуалното право относно условията, които трябва да са изпълнени за подаване на жалба по административен или съдебен ред, в съответствие както с целите на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, така и с тези на ефективната съдебна защита на правата, предоставени от правото на Съюза, за да позволи на организация за защита на околната среда, каквато е *zospulenie*, да оспори по съдебен ред взето в резултат на административно производство решение, което може да противоречи на правото на Съюза в областта на околната среда“ ⁽³⁹⁾.
40. Решението по дело *LZ I* заслужава внимание и поради обстоятелството, че се отнася до решение на орган на публичната власт, с което се разрешава ловът на кафяви мечки по дерогация от предвидените в Директива 92/43/ЕИО за местообитанията разпоредби за опазване на биологичните видове. Разпоредбите за опазване на биологичните видове в посочената директива нямат за цел закрилата на отделни индивиди, а на околната среда, като това е в името на обществените интереси. Поради това Съдът на Европейския съюз призна, че конкретната НПО, в ролята ѝ на ищец, притежава право, което заслужава съдебна защита в конкретния случай, например посредством придаване на изпълнителна сила на разпоредбите на Директива 92/43/ЕИО за местообитанията.
41. Това е особено важно в сферата на опазването на природната среда, тъй като в тази сфера може да е трудно да се приведат доводи за това, че решенията, действията или бездействията на органите на публичната власт могат да засегнат конкретни права на частноправни субекти, като например свързаните със здравето на човека.
42. Позицията на Съда на Европейския съюз в решението по дело *LZ I* същевременно е в съзвучие със седмото, тринадесетото и осемнадесетото съображение на Орхуската конвенция, в които се признава важната роля, която играят екологичните НПО за опазването на околната среда. Нещо повече, решението на Съда на Европейския съюз по дело *LZ I* не е изолиран случай. То е в съзвучие и с постановеното преди него решение по дело *Janeseck*, според което и юридически, и физически лица могат да се позовават на правото на ЕС в областта на околната среда, което има за цел опазването на здравето на човека ⁽⁴⁰⁾.
43. Наред с правото на екологичните НПО, признато от Съда на Европейския съюз в решенията по делата *LZ I* и *Janeseck* ⁽⁴¹⁾, в няколко законодателни акта на ЕС се признава ролята на екологичните НПО, като се предвижда *de lege* тяхната процесуална легитимация във връзка с определени дейности, изискващи участието на обществеността, както и в ситуации на щети върху околната среда. Те са разгледани по-подробно в раздел В.2.

Правото на ЕС в областта на околната среда придава на частноправните субекти процесуални и материални права. Те са свързани по-специално с изискването органите на публичната власт надлежно да се придържат към процедура, целяща привличането за участие на обществеността, както и към разпоредбите, отнасящи се до здравето и илустрацията на човека.

⁽³⁸⁾ Например съгласно Орхуската конвенция понятието „общественост“ включва сдруженията, организациите или групите от физически или юридически лица.

⁽³⁹⁾ Дело C-240/09, *LZ I*, т. 51.

⁽⁴⁰⁾ C-237/07, *Janeseck*, т. 39.

⁽⁴¹⁾ C-237/07, *Janeseck*, т. 39.

а) Процесуални права

44. По смисъла на член 2, точка 4 от Орхуската конвенция терминът „общественост“ обхваща и частноправните субекти, като те също имат призната роля за съхранението, опазването и подобряването на качеството на околната среда. Правото на позоваване пред национален съд на задълженията, наложени на националните власти от правото на ЕС в областта на околната среда, може да бъде обаче сведено от вътрешното право до обстоятелства, при които може да се покаже наличието на достатъчен интерес или накърнени права⁽⁴²⁾. Оттук следва, че достъпът до национален съд може да бъде сведен до изпълнението със средствата на държавната принуда на въпросните разпоредби, с които не само се налагат задължения на органите на публичната власт, но също се дават права на частноправните субекти.
45. Процесуалните права обикновено са свързани с участието на обществеността. Като правило те имат отношение към условията и реда, при които даден орган на публичната власт на практика осведомява обществеността за предложено решение, приема всякакви изявления, взема под внимание тези изявления и публично огласява своето решение. В Орхуската конвенция е предвидено участието на обществеността във връзка със:
- решения по отношение на определени дейности⁽⁴³⁾;
 - планове, програми и политики, касаещи околната среда⁽⁴⁴⁾;
 - нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и/или общоприложими нормативни актове със задължителна сила⁽⁴⁵⁾.
46. Изрични разпоредби относно участието на обществеността се съдържат главно (макар и не само) в следните директиви на ЕС в областта на околната среда: Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда, Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, Директива 2003/35/ЕО относно участието на обществеността и Директива 2001/42/ЕО за стратегическата екологична оценка. От друга страна, в решението по дело *LZ II* Съдът на Европейския съюз тълкува разширително изискванията за задължително участие на обществеността на член 6, параграф 1, буква б) от Орхуската конвенция, във връзка с член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕО за местообитанията.
47. Освен това, както Съдът на Европейския съюз отбелязва в решението по дело *Kraaijeveld*, процесуалните права обслужват целта за осигуряване на ефективно прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда: „По-специално, когато властите на Общността са наложени чрез директива задължение за следване на конкретен курс на поведение, полезният ефект на този инструмент би бил отслабен, ако отделни лица са възпрепятствани да се позовават на него пред националните си съдилища“⁽⁴⁶⁾. Конкретният курс на поведение, който се има предвид в този случай, е бил да се предприеме оценка на въздействието върху околната среда, включваща обществена консултация. Същата логика важи и за други разпоредби на законодателството на ЕС в областта на околната среда, изискващи обществена консултация, като съдържашите се в Директива 2001/42/ЕО за стратегическата екологична оценка⁽⁴⁷⁾.

б) Материални права

48. Наред с процесуалните права, Съдът на Европейския съюз призна, че с определени законодателни актове на ЕС в областта на околната среда се дават материални права на частноправните субекти и техните сдружения.
49. В решението по дело *Janesek* Съдът заяви, че „във всички случаи, когато несъобразяването с мерките, наложени с директивите относно качеството на въздуха и на питейната вода, с които се цели опазването на общественото здраве, може да изложи на опасност здравето на хората, последните трябва да могат да се позовават на императивните норми, които се съдържат в директивите“⁽⁴⁸⁾.
50. Две са причините, поради които материалното право, признато в решението по дело *Janesek* — т.е. да се осигури защитата на здравето на отделния индивид посредством законодателството на ЕС в областта на околната среда, — е широкообхватно по своето значение.

⁽⁴²⁾ Вж. например член 11, параграф 1 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

⁽⁴³⁾ Член 6.

⁽⁴⁴⁾ Член 7.

⁽⁴⁵⁾ Член 8.

⁽⁴⁶⁾ Дело С-72/95, *Kraaijeveld*, т. 56.

⁽⁴⁷⁾ Дело С-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, т. 42.

⁽⁴⁸⁾ Дело С-237/07, *Janesek*, т. 38. Дело *Janesek* беше предшествано от няколко съдебни решения, в които Съдът на Европейската комисия подчерта необходимостта от правилно транспониране на директивите за атмосферния въздух и питейната вода, така че засегнатите лица да могат да са наясно с пълния обем на своите права, вж. решенията по делата С-361/88, *Комисия/Германия*, т. 24 и С-59/89, *Комисия/Германия*, т. 13.

51. На първо място, самият Съд на Европейския съюз в последващото си решение по дело *Stichting Natuur en Milieu* ⁽⁴⁹⁾ приложи същата логика на разсъждение за законодателството относно качеството на атмосферния въздух, което е с по-широк обхват на действие в сравнение с местния обхват, визиран в решението по дело *Janeseck*. То идва да покаже, че закрилата на здравето на човека не бива да се разглежда като опираща само до непосредствени заплахи от местен мащаб ⁽⁵⁰⁾.
52. На второ място, законодателството на ЕС в областта на околната среда често включва сред своите цели опазването на здравето на човека, което е в съответствие с член 35 от Хартата на основните права ⁽⁵¹⁾. Здравето на човека изрично се упоменава в някои от най-важните законодателни актове на ЕС в областта на околната среда, като например Рамкова директива 2008/98/ЕО относно отпадъците ⁽⁵²⁾, Рамкова директива 2000/60/ЕО за водите ⁽⁵³⁾ и Директива (ЕС) 2016/2284/ЕС относно националните тавани за емисии ⁽⁵⁴⁾. Поради това водещата логика, стояща зад решението по дело *Janeseck*, може да важи далеч не само за законодателството в областта на качеството на атмосферния въздух и питейната вода.
53. Възможно нарушение на право на собственост, заедно със свързаните с него имуществени вреди, произтичащо от решение, действие или бездействие на орган на публичната власт, с което се нарушава законодателството в областта на околната среда, може да породи за отделен частноправен субект правото да се позове пред съда на законодателството на ЕС в областта на околната среда.
54. В решението по дело *Leth* Съдът на Европейския съюз прие, че „когато имуществените вреди са пряка икономическа последица от въздействието върху околната среда на публичен или частен проект, предотвратяването им спада към преследваната с Директива 85/337 цел за защита [сега Директива 2011/92 ЕС]“ ⁽⁵⁵⁾. Логиката, възприета в решението по дело *Leth*, важи и за други законодателни актове на ЕС в областта на околната среда, като например Директива 2001/42/ЕО за стратегическата екологична оценка.
55. Със законодателството на ЕС в областта на околната среда не се установява всеобщо право на здравословна и запазена непокътната околна среда за всеки индивид. При все това дадено физическо или юридическо лице може да се е сдобило с правото да използва околната среда в рамките на конкретна стопанска или нестопанска дейност. Примерно това би могло да бъде предоставено и придобито право на риболов в точно определени води ⁽⁵⁶⁾. Това може да породи нуждата от оспорване на всякакво решение, действие или бездействие, което дава отражение върху конкретно предоставеното право на използване на околната среда.
56. Това важи с особена сила за законодателството на ЕС в областта на водите и природната среда. В това отношение по смисъла на основополагащия законодателен инструмент относно водите — Рамкова директива 2000/60/ЕО за водите — „замърсяването“ се определя като вкарване на вещества или затопляне, което „се изразява в увреждане или нарушаване на материална собственост, устройства и други позволени начини за използване на околната среда“. И Директива 2009/147/ЕО за дивите птици, и Директива 92/43/ЕО за местообитанията обхващат широк диапазон от възможно използване на природната среда, включително с любителски цели (като например лов) и за целите на научните изследвания и образованието. По отношение на тези различни видове използване е разумно да се предположи, че освен интересите на преден план биха могли да излязат и въпросите, свързани с правата.
57. В контекста на гореизложеното, в останалите раздели от настоящото известие достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда е анализиран от няколко различни гледни точки:
- точното основание и условията, при които частноправните субекти и екологичните НПО могат да очакват да се сдобият с процесуална легитимация;
 - обхвата на съдебния контрол, т.е. основанията за съдебен контрол и степента на контрола, на който следва да бъдат подлагани оспорваните решения, действия или бездействия;
 - ефективните средства за правна защита в случай на решения, действия или бездействия, за които е установено, че страдат от пороци;
 - съдебните разноски и факторите, които е необходимо да бъдат взети под внимание, за да не се позволи те да имат възпиращ ефект, както и
 - навременността на процедурите и необходимостта на обществеността да бъде предоставена практическа информация.

⁽⁴⁹⁾ Съединени дела C-165 до C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, т. 94.

⁽⁵⁰⁾ Дело *Janeseck* се отнасяше до мерките, свързани с качеството на атмосферния въздух в местен мащаб, засягащи град Мюнхен, докато *Stichting Natuur en Milieu* се отнасяше до националните тавани за емисии за Нидерландия.

⁽⁵¹⁾ Според него „[п]ри определянето и осъществяването на всички политики и действия на Съюза се осигурява висока степен на закрила на човешкото здраве“.

⁽⁵²⁾ Вж. член 13.

⁽⁵³⁾ Вж. определението на „замърсяване“ в член 2, точка 33.

⁽⁵⁴⁾ Вж. член 1.

⁽⁵⁵⁾ Дело C-420/11, *Leth*, т. 36.

⁽⁵⁶⁾ Вж. висящо дело C-529/15, *Folk*.

2. ПРОЦЕСУАЛНА ЛЕГИТИМАЦИЯ

2.1. Въведение

Процесуалната легитимация е правото да се оспори по правен път пред съд или друг независим и безпристрастен орган, с цел защита на право или интерес на ищеца, законосъобразността на решение, действие или бездействие на орган на публичната власт. Процесуалната легитимация може да бъде различна в зависимост от предмета на оспорваното решение, действие или бездействие. Тя може да бъде различна и в зависимост от това дали ищецът е частноправен субект или призната екологична НПО.

58. Процесуалната легитимация — понякога наричана *locus standi* — е правото да се предяви правен иск пред съд или друг независим и безпристрастен орган с цел защита на право или интерес на ищеца. Правото на иск се упражнява по отношение на решения, действия и бездействия на органи на публичната власт, които е възможно да накърняват подобно право или интерес. Решенията, действията и бездействията са начините, по които органите на публичната власт изпълняват — или вземат отношение във връзка със — задължения, които са им възложени по силата на законодателството на ЕС в областта на околната среда, например да се гарантира, че съоръженията за отпадъци и промишлените съоръжения работят на основата на разрешително, издадено за тази цел⁽⁵⁷⁾. Освен че е средство за осигуряване на защитата на права и интереси, процесуалната легитимация представлява и средство за осигуряване на отчетност по отношение на подобни решения, действия или бездействия.
59. Няколко директиви на ЕС в областта на околната среда съдържат разпоредби за достъпа до правосъдие с изричното изискване държавите членки да предвидят такава процесуална легитимация⁽⁵⁸⁾. В по-голямата част от вторичното законодателство на ЕС в областта на околната среда обаче липсват изрични разпоредби относно достъпа до правосъдие, включително процесуалната легитимация. При все това, независимо от липсата на изрични законодателни разпоредби, изискванията във връзка с процесуалната легитимация трябва да бъдат тълкувани в светлината на принципите, установени в съдебната практика на Съда на Европейския съюз.
60. Правното основание за процесуалната легитимация е различно в зависимост от предмета на решението, действието или бездействието, чието оспорване се иска. В следните раздели се прави разграничение между решения, действия и бездействия, отнасящи се до:
- искания за предоставяне на информация за околната среда и право за получаване на информация (раздел В.2.2);
 - определени дейности, които са обвързани с изисквания за участие на обществеността (раздел В.2.3);
 - искания за предприемане на действие в рамките на нормите за екологичната отговорност (раздел В.2.4);
 - други въпроси, като например национални законови актове по прилагането, подзаконовите нормативни актове с обща приложимост, планове и програми, и дерогации (раздел В.2.5).
61. По отношение на първите три категории, във вторичното законодателство на ЕС в областта на околната среда⁽⁵⁹⁾ могат да бъдат намерени редица разпоредби, уреждащи изрични права, отнасящи се до процесуалната легитимация. Що се отнася до последната категория, процесуалната легитимация зависи от общите принципи на процесуалната легитимация съгласно тълкуването, дадено от Съда на Европейския съюз.
62. Обхватът на процесуалната легитимация също е различен в зависимост от това дали оспорващото лице е частноправен субект, екологична НПО или друг субект. Този аспект е разгледан в следващите раздели.

2.2. Искания за предоставяне на информация за околната среда и право за получаване на информация

Всяко физическо или юридическо лице, отправило искане за предоставяне на информация, се ползва с процесуалната легитимация да оспори съответното решение, действие или бездействие на органа на публичната власт, отговарящ за разглеждането на въпросното искане. Правото за получаване на информация чрез активно разпространение може също така да породи права за частноправните субекти и сдруженията за предявяване на съдебни искове.

⁽⁵⁷⁾ Въпросните задължения са уредени с Рамкова директива 2008/98/ЕО относно отпадъците и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността.

⁽⁵⁸⁾ Член 6, параграф 2 от Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда, член 13 от Директива 2004/35/ЕО за екологичната отговорност, член 25 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, член 11 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 23 от Директива 2012/18/ЕС Севезо III. Вж. също съображение 27 от Директива (ЕС) 2016/2284 относно националните тавани за емисии, в което изрично се упоменава съдебната практика на Съда на Европейския съюз по отношение на достъпа до правосъдие.

⁽⁵⁹⁾ Вж. също дело C-243/15, LZ II. Съдът на Европейския съюз установява изискванията по отношение на процесуалната легитимация при дела извън обхвата на вторичното законодателство на ЕС на базата на член 47 от Хартата на основните права във връзка с член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция за решения, действия и бездействия, за които е приложима разпоредбата относно участието на обществеността на член 6 от същата конвенция.

63. По силата на правото на ЕС в областта на околната среда физическите и юридическите лица разполагат с правото да искат информация за околната среда ⁽⁶⁰⁾. В член 6 от Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда изрично се предвижда процедура за преразглеждане от съда на действия или бездействия на органите на публичната власт във връзка с искания за предоставяне на информация, попадащи в обхвата на директивата. Правото на преразглеждане се основава на изискванията на член 9, параграф 1 от Орхуската конвенция и има за цел защитата на правото да се отправи искане за предоставяне на информация ⁽⁶¹⁾. Всяко физическо или юридическо лице, отправило искане за предоставяне на информация, се ползва с процесуална легитимация ⁽⁶²⁾.
64. По силата на правото на ЕС в областта на околната среда физическите и юридическите лица разполагат с правото не само да искат информация за околната среда, но и да получават такава информация ⁽⁶³⁾. От решението на Съда на Европейския съюз по дело *East Sussex* става ясно, че правото на жалбоподателите на информация за околната среда включва правото условията, свързани с предоставянето на информация, да бъдат надлежно изпълнени от компетентния орган на публичната власт ⁽⁶⁴⁾. Въпросното дело се отнася до правото за получаване на информация при поискване, но обществеността също така разполага с правото да получава информация чрез активно разпространение от компетентните органи на публичната власт ⁽⁶⁵⁾. Изпълнението от страна на органите на публичната власт на задълженията им за активно разпространение на информация за околната среда може, *inter alia*, да е от значение за зачитането на правото на защита на здравето на отделния индивид ⁽⁶⁶⁾.

2.3. Определени дейности, които са обвързани с изисквания за участие на обществеността

Изискванията за участие на обществеността, приложими за определени дейности, предоставят права на засегнатите лица, като те съответно разполагат с правото да поискат съдебен контрол за въпросното решение, действие или бездействие.

65. Законодателството на ЕС в областта на околната среда съдържа значителен брой задължения, изискващи органите на публичната власт да издават решения относно определени дейности, които могат да имат последици за околната среда. Например в случай на предложение за автомагистрала, преди да може да започне изграждането ѝ, се изисква решение на орган на публичната власт, с което същият да даде съгласието си за тази цел. Аналогично, във връзка с предложение за промишлена дейност, преди да може да започне упражняването ѝ, може да бъде изискано издаването от страна на орган на публичната власт на решение относно квотата за емисии на парникови газове от нея. Освен това много актове на вторичното законодателство на ЕС в областта на околната среда съдържат изискване за обществена консултация в процеса на вземане на решение ⁽⁶⁷⁾. В рамките на задължителната консултация на членовете на обществеността, които имат право да участват в нея, се предоставят определени права във връзка с това участие.
66. Процесуалната легитимация за оспорване на решения, действия или бездействия, отнасящи се до определени дейности, които са обвързани с изисквания за участие на обществеността, се основава на изричните разпоредби относно процесуалната легитимация, съдържащи се в член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и свързаните с нея разпоредби на вторичното законодателство на ЕС ⁽⁶⁸⁾, както и на съдебната практика на Съда на Европейския съюз. По-специално Съдът на Европейския съюз потвърди в решението по дело *Kraaijeveld* ⁽⁶⁹⁾, че всяко решение, действие или бездействие на орган на публичната власт, с което се накърняват правата на участие, поражда правото да бъде поискан съдебен контрол.
67. След постановяването на решението по дело *Kraaijeveld* в Орхуската конвенция бе инкорпорирано изрично право на процесуална легитимация, основаващо се на правото на участие. По-специално член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция изисква процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган ⁽⁷⁰⁾, за да бъде оспорена по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или бездействие в съответствие с разпоредбите относно участието на обществеността на член 6 от тази конвенция.

⁽⁶⁰⁾ Въпросните права са предмет на Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда.

⁽⁶¹⁾ Правото да се отправи искане за предоставяне на информация е уредено в член 4 от Орхуската конвенция.

⁽⁶²⁾ Вж. Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 191.

⁽⁶³⁾ Въпросните права са предмет на Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда, както и на няколко секторни документа с информация за околната среда.

⁽⁶⁴⁾ Дело С-71/14, *East Sussex*, т. 56.

⁽⁶⁵⁾ Вж. например член 7 от Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда и член 11 от Директива 2007/2/ЕО INSPIRE.

⁽⁶⁶⁾ Като по-важни примери в това отношение могат да се посочат разпоредбата на член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2006/7/ЕО относно водите за къпане, изискваща обществеността да бъде уведомявана, когато къпането е забранено или има предупреждение, и тази на член 8, параграф 3 от Директива 98/83/ЕО за питейната вода, изискваща потребителите незабавно да се уведомяват за застрашаващо здравето замърсяване на питейната вода.

⁽⁶⁷⁾ Като по-важни примери в това отношение могат да се посочат член 24 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, член 6, параграф 4 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 15 от Директива 2012/18/ЕС Севезо III. Не толкова ясно формулирано изискване за обществена консултация съдържа разпоредбата на член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕО за местообитанията, която обаче трябва се чете във връзка с член 6, параграф 1, буква б) от Орхуската конвенция, вж. решението по дело С-243/15, *LZ II*, т. 45.

⁽⁶⁸⁾ Член 25 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, член 11 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 23 от Директива 2012/18/ЕС Севезо III.

⁽⁶⁹⁾ Дело С-72/95, *Kraaijeveld*, т. 56.

⁽⁷⁰⁾ В настоящото известие отнасянето на споровете пред националните съдилища следва да се разглежда като приложимо, *mutatis mutandis*, и пред други законово установени независими и безпристрастни органи.

68. Няколко актове на вторичното законодателство на ЕС в областта на околната среда ⁽⁷¹⁾ съдържат разпоредби, основаващи се на редакцията на разпоредбата на член 9, параграф 2. Въпросното вторично законодателство обаче не обхваща всички процеси на вземане на решения, влизащи в обхвата на член 6 — а, в съответствие с едно по-разширително тълкуване, и на член 9, параграф 2 — от конвенцията. Тъй като член 9, параграф 2 се отнася за ситуации, в които са приложими разпоредбите относно участието на обществеността на член 6 от Орхуската конвенция, държавите членки са длъжни да разполагат с действащ режим на съдебен контрол, когато член 6 от конвенцията предвижда задължение във връзка с участието на обществеността.
69. В решението по дело *LZ II* ⁽⁷²⁾ Съдът на Европейския съюз прие, че с оглед на разпоредбата на член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО за местообитанията изискванията за участие на обществеността, съдържащи се в член 6, параграф 1, буква б) от Орхуската конвенция, са приложими и в ситуации, в които орган на публичната власт е задължен по силата на вътрешното право да прецени дали да извърши подходяща оценка на проект, който може да има значителни последици за целостта на защитени зони от мрежата „Натура 2000“. Освен това той прие, че тъй като изискванията на член 6, параграф 1, буква б) от конвенцията се прилагат и в подобни ситуации, изискванията на член 9, параграф 2 са приложими и в тези ситуации.
70. С посоченото съдебно решение Съдът на Европейския съюз поясни, че изискванията на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция във връзка с член 47 от Хартата на основните права могат също така да са приложими и за онези дялове от законодателството в областта на околната среда, които не съдържат конкретни изисквания във връзка с достъпа до правосъдие. И в действителност, при все че *LZ II* се отнася до Директива 92/43/ЕИО за местообитанията, логиката, стояща зад тълкуването на Съда на Европейския съюз, подхожда да бъде приложена по аналогия за процесите на вземане на решения в други сектори на правото на ЕС в областта на околната среда, като например тези на водите и отпадъците.
71. Именно „заинтересованата общественост“ черпи ползи от разпоредбите за участието на обществеността на член 6, параграф 2 от Орхуската конвенция, а при едно по-разширително тълкуване — и от разпоредбите за достъпа до правосъдие на член 9, параграф 2 и съответното вторичното законодателство на ЕС. Тя е определена като „обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес в този процес“ ⁽⁷³⁾. „Обществеността“ е определена като „едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика техните сдружения, организации или групи“ ⁽⁷⁴⁾.
72. Нито член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, нито разпоредбите на вторичното законодателство на ЕС обаче предоставят безусловен достъп до правосъдие за членовете на обществеността. Конвенцията и законодателството позволяват на договарящите се страни и държавите членки да налагат определени условия и по този начин да се предотврати общата процесуална легитимация по въпроси на околната среда за всеки (*actio popularis*) ⁽⁷⁵⁾. Нещо повече, и Орхуската конвенция, и произтичащото от нея вторично законодателство на ЕС предвиждат определена диференциация при правата, свързани с процесуалната легитимация. Въпросната диференциация е между частни лица, сдружения, организации и групи, от една страна, и признати екологични НПО, от друга.

2.3.1. Частни лица

По отношение на частните лица, предварителното условие, свързано с необходимостта да се покаже, че е налице „накърнено право“ или достатъчен интерес, за да се придобие процесуална легитимация за завеждане на иск, отнасящ се до определена дейност, трябва да се тълкува и прилага с оглед на задължението за предоставяне на широк достъп до правосъдие по въпроси на околната среда. Правата, които е възможно да бъдат накърнени, включват процесуалните права на частните лица, произтичащи от законодателството на ЕС в областта на околната среда (например правата във връзка с участието на обществеността), а също и материални права, предоставени на частното лице (например права във връзка с опазването на здравето на човека, илуциствени права).

73. Съгласно член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, а също член 11 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 25 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, договарящите се страни и държавите членки могат да ограничат достъпа до съдилищата за онези частни лица, които покажат, че имат достатъчен интерес или че тяхно право е накърнено. Доктрината за „накърненото право“ е разяснена в раздел В.2.5.3 по-долу.

⁽⁷¹⁾ Вж. член 25 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, член 11 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 23 от Директива 2012/18/ЕС Севезо III.

⁽⁷²⁾ Дело C-243/15, *LZ II*.

⁽⁷³⁾ Вж. член 2, точка 5 от Орхуската конвенция и член 1, параграф 2, букви г) и д) от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда.

⁽⁷⁴⁾ Вж. член 2, точка 4 от Орхуската конвенция.

⁽⁷⁵⁾ Вж. също Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 199.

2.3.2. Екологични НПО с процесуална легитимация *de lege*

2.3.2.1. Общ принцип

Признатите екологични НПО се ползват с процесуална легитимация *de lege* във връзка с оспорването на решения, действия или бездействия на органите на публичната власт, отнасящи се до определени дейности, които са обвързани с изисквания за участие на обществеността.

74. Член 2, точка 5 и член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и съответното законодателство на ЕС, по силата на което тя се привежда в действие, признават важната роля на такива участници като екологичните НПО, като им придават един вид процесуална легитимация *de lege*, изхождайки от допускането, че те отговарят на приложимите изисквания, установени във вътрешното право. По отношение на тези НПО се счита, че са изпълнени предварителните условия за процесуалната легитимация, основаващи се на достатъчен интерес или накърнено право⁽⁷⁶⁾. Въпросната процесуална легитимация *de lege* има значение не само за допустимостта на иска, но и за обхвата на контрола, упражняван от националния съдия (вж. раздел В.3.2.2.2).
75. Съдът на Европейския съюз изясни обхвата на изискванията на вътрешното право, които може да се очаква да бъдат изпълнени от НПО, за да придобият въпросната процесуална легитимация. Той посочи, че при все че държавите членки са тези, които определят подобни изисквания в своята нормативна уредба, последните не могат да бъдат формулирани по начин, който прави невъзможно упражняването от страна на НПО на правото да сезират съда с цел защита на общ интерес. Националните норми „трябва [...] да гарантират широк достъп до правосъдие“⁽⁷⁷⁾.
76. Съдът на Европейския съюз прие, че националното законодателство е в нарушение на член 11 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда, когато не позволява на НПО по смисъла на член 1, параграф 2 от посочената директива да се позовават в рамките на съдебно производство по обжалване на акт за одобрение на проекти „които биха оказали значително въздействие върху околната среда“ за целите на член 1, параграф 1 от посочената директива, на нарушение на норма, произтичаща от законодателството на ЕС в областта на околната среда и целяща опазването на околната среда, поради съображението, че въпросната норма защитава единствено обществени интереси, а не и правни интереси на частноправни субекти⁽⁷⁸⁾.
77. Горната логика е приложима във всички случаи, предполагащи процесуална легитимация *de lege*, т.е. попадащите в обхвата на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

2.3.2.2. Специфични критерии за процесуалната легитимация *de lege*

Критериите, които екологичните НПО следва да изпълняват, за да отговарят на условията за притежаване на процесуална легитимация *de lege*, не трябва да бъдат прекомерно трудни за изпълнение и следва да отчитат интересите на малките и местните НПО.

78. С националните норми могат да бъдат определени изискванията, които НПО трябва да изпълняват, за да отговарят на условията за притежаване на процесуална легитимация *de lege*. Съдебната практика на Съда на Европейския съюз хвърля светлина върху това колко строги могат да бъдат въпросните норми.

а) Изискване да работят в сферата на околната среда

79. Ангажираността на дадена НПО в сферата на околната среда допринася за постигането на увереност, че тя притежава полезен опит и познания. В решението си по дело *Djurgården* Съдът на Европейския съюз потвърждава, че „национален закон може да изисква такова сдружение, което възнамерява да оспорва по съдебен ред проект, попадащ в обхвата на Директива 85/337 [понастоящем Директива 2011/92], да има предмет на дейност, свързан с опазването на природата и на околната среда“⁽⁷⁹⁾. От тази формулировка не може да се направи изводът, че Съдът на Европейския съюз е одобрил изискване, според което НПО трябва да имат като изключителен предмет на дейност опазването на околната среда. Изглежда обаче допустимо отделна държава членка да изисква опазването на околната среда да представлява доминиращата или съществената цел на конкретна НПО.

⁽⁷⁶⁾ Вж. член 11, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.

⁽⁷⁷⁾ Дело C-263/08, *Djurgården*, т. 45.

⁽⁷⁸⁾ Дело C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, т. 59.

⁽⁷⁹⁾ Дело C-263/08, *Djurgården*, т. 46.

б) Изискване във връзка с членската маса

80. Броят на членовете, които дадена НПО има, може да бъде важен показател за това, че тя действително развива дейност като такава. В решението си по дело *Djurgården* Съдът на Европейския съюз разгледа конкретно изискване на вътрешното право, според което НПО трябва да има определен брой членове. Съдът на Европейския съюз постанови, че изискваният брой членове не може да се определя на ниво, което да е в противоречие с целта за улесняване на достъпа до правосъдие⁽⁸⁰⁾. Освен това той подчерта колко важно е да бъдат улеснявани местните НПО, тъй като е най-голяма вероятността именно те да оспорват по-дребномащабните проекти, които не са от национално или регионално значение, но все пак имат значително въздействие върху околната среда⁽⁸¹⁾. Може да се отбележи, че не всички НПО, които се ползват с процесуална легитимация *de lege* в държавите членки, имат членска маса. Част от тях са благотворителни фондации. Действително значителна част от съдебната практика на Съда на Европейския съюз е резултат от искиове, предявени от подобни фондации.

в) Други критерии

81. На практика някои държави членки изискват НПО да отговарят на други критерии, за да придобият процесуална легитимация *de lege*. Тези критерии може да са свързани с независимостта или нестопанския характер на НПО или с притежаването от нея на самостоятелна правосубектност по силата на вътрешното право. Може също така да изискват НПО да докаже, че е в добро финансово състояние, за да преследва цел, свързана с подкрепа за опазването на околната среда. Може и да включват минимална продължителност на съществуване преди да бъде предоставена процесуална легитимация *de lege*. В това отношение следва да се вземе под внимание припомнената в предишния параграф аргументация на Съда на Европейския съюз в решението по дело *Djurgården* във връзка с изискванията към членската маса⁽⁸²⁾.

2.3.3. Недопускане на дискриминация спрямо чуждестранните НПО

Условията, които трябва да изпълняват екологичните НПО, за да придобият процесуална легитимация *de lege*, не трябва да са по-малко благоприятни за чуждестранните, отколкото за НПО от съответната държава членка.

82. Екологичните НПО на съседни държави членки може да имат желание да вземат участие в процес на вземане на решение във връзка с определена дейност или по някакъв друг начин да вземат отношение по този въпрос. Това важи с особена сила, когато е възможно определена дейност да има трансгранични екологични последици. Член 3, параграф 9 от Орхуската конвенция гласи, че „обществеността следва да има [...] достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност“. Ето защо, когато чуждестранна НПО се стреми да придобие процесуална легитимация, тя не трябва да бъде третирана по-малко благоприятно от НПО от съответната държава членка по отношение на условията, които трябва да се изпълнят за придобиване на процесуална легитимация *de lege*.

83. Разпоредбата на член 3, параграф 9 забранява единствено дискриминацията, така че отделна държава членка може да предяви изискване към чуждестранните НПО да отговарят на същите условия като приложимите за националните НПО. Тези условия, и по-специално процедурата за придобиване на статут на НПО с процесуална легитимация *de lege*, обаче не трябва да препятстват или прекомерно да затрудняват придобиването на този статут от страна на чуждестранна НПО⁽⁸³⁾.

2.3.4. Други сдружения, организации и групи

Макар и да не се ползват с процесуална легитимация *de lege*, други сдружения, организации и групи могат при условията на вътрешното право да се ползват с процесуална легитимация на същото основание като частните лица.

84. Както вече беше отбелязано, „обществеността“ по смисъла на Орхуската конвенция може да включва „едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика техните сдружения, организации или групи“. Ето защо, макар и да не се ползват с процесуална легитимация *de lege*, сдруженията, организациите и групите могат да се ползват с процесуална легитимация на същото основание като частните лица. По този начин може да се улесни обединяването на искиове, които в противен случай би трябвало да бъдат предявени поотделно от отделни ищци, което носи предимства както за заинтересованата общественост (чрез споделяне на тежестта, която представлява съдебният спор), така и за органа на публичната власт (като се понижава рискът от боравене с множество отделни съдебни искиове).

⁽⁸⁰⁾ Дело C-263/08, *Djurgården*, т. 47.

⁽⁸¹⁾ В рамките на това дело Съдът на Европейския съюз прие, че изискването за членска маса от 2 000 членове не е в съответствие с целите на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда.

⁽⁸²⁾ Дело C-263/08, *Djurgården*, т. 47.

⁽⁸³⁾ Вж. също точка 18 от Препоръка 2013/396/ЕС относно колективните искиове, в която се препоръчва различен механизъм за предоставяне на процесуална легитимация на неправителствени организации от друга държава членка. Този механизъм се основава на признаването на процесуалната легитимация, предоставена в държавата членка по месторегистрация на неправителствената организация. Това би било по-благоприятно от принципа на недопускане на дискриминация, по-специално за неправителствените организации от държави членки, в които условията за предоставяне на процесуална легитимация са по-малко строги, отколкото в другите държави членки. Поради това в случаите, попадащи в обхвата както на Орхуската конвенция, така и на тази препоръка, допълнителното прилагане на механизма за взаимно признаване от препоръката би улеснило още повече дейността на неправителствените организации.

2.3.5. Предишно участие

Държавите членки не може да ограничават процесуалната легитимация във връзка с оспорването на решение на орган на публичната власт само до онези членове на заинтересованата общественост, които са участвали в предходната административна процедура по приемането на въпросното решение.

85. Липсата на участие в административната процедура по приемането на дадено решение може да представлява проблем във връзка с допустимостта в случай на оспорване по съдебен път на въпросното решение на по-късен етап⁽⁸⁴⁾. В съдебната практика на Съда на Европейския съюз се подчертава ролята на националните съдилища в защитата на материалните права, с които разполагат отделните лица и спруженията по силата на законодателството на ЕС, а същевременно и обстоятелството, че административните и съдебните процедури обслужват различни цели. Например решението на орган на публичната власт може да доведе до евентуално нарушение на правото на конкретен ищец да бъде опазено неговото здраве, независимо от процесуалните права на този ищец.
86. В това отношение, в решението по дело *Djurgarden* Съдът на Европейския съюз прие, че в контекста на решение, попадащо в обхвата на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда, „участието в процеса по вземане на решения в областта на околната среда [...] се различава от правото на обжалване пред съд и има различна от него цел — последното може евентуално да се упражни срещу решението, прието вследствие на този процес“⁽⁸⁵⁾. Поради това „членовете на заинтересованата общественост [...] трябва да имат възможност да обжалват решението, с което инстанция, принадлежаща към съдебната система на дадена държава членка, се е произнесла по молба за разрешение за осъществяване на проект, независимо от ролята, която същите са могли да играят при разглеждането на споменатата молба, участвайки в производството пред споменатата инстанция и излагайки по този повод позицията си“.

2.4. Искания за предприемане на действие в рамките на нормите за екологичната отговорност

87. Директива 2004/35/ЕО за екологичната отговорност има за цел, наред с другото, да поощри физическите и юридическите лица да играят определена роля в подпомагането на компетентните органи за справяне със ситуации, характеризиращи се с нанесени екологични щети, обхванати от нормите за екологичната отговорност⁽⁸⁶⁾. Тя дава възможност на физическите или юридическите лица, които са засегнати от подобни щети или имат достатъчен интерес, който да предявят във връзка с щетите, или твърдят, че вследствие на щетите е било нарушено определено право, да направят изявления и отправят искания до компетентния национален орган за предприемане на необходимите мерки. В нея се предвижда за определени НПО да се счита, че имат достатъчен интерес или права, които е възможно да бъдат нарушени, което им дава правото да поискат предприемането на действие. От компетентния орган се изисква да вземе решение по искането за предприемане на действие⁽⁸⁷⁾.
88. Правото да се правят изявления и да се иска действие е формулирано по начин, твърде сходен с редакцията на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и на свързаните с нея разпоредби на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда. Действително, овластените да правят изявления и поискат действие същевременно са овластени да оспорят по съдебен път процесуалната и материалната законосъобразност на решение, действие или бездействие на компетентен орган на базата на въпросните изявления и искане⁽⁸⁸⁾.
89. Сходството в редакцията, включително по отношение на привилегированото овластяване на екологичните НПО, означава, че описаната в раздел В.2.3 съдебна практика на Съда на Европейския съюз относно процесуалната легитимация, може да бъде взета предвид и при тълкуването на Директива 2004/35/ЕО за екологичната отговорност.

2.5. Други въпроси, като например национални законови актове по прилагането, подзаконовни нормативни актове с обща приложимост, планове и програми, и дерогации

2.5.1. Общо основание за процесуалната легитимация

Общото основание за процесуалната легитимация за оспорване на решения, действия и бездействия на държавите членки в сферите, влизащи в обхвата на законодателството на ЕС в областта на околната среда, е уредено във вътрешното право, но трябва да се тълкува в съзвучие с изискванията на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция и член 19, параграф 1 от ДЕС и член 47 от Хартата на основните права.

⁽⁸⁴⁾ Вж. също Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 195.

⁽⁸⁵⁾ C-263/08, *Djurgarden*, т. 38.

⁽⁸⁶⁾ Въпросните норми включват подробни разпоредби относно мерките за отстраняване на екологичните щети, попадащи в обхвата на директивата (вж. член 7 от Директива 2004/35/ЕО за екологичната отговорност).

⁽⁸⁷⁾ Член 12 от Директива 2004/35/ЕО за екологичната отговорност.

⁽⁸⁸⁾ Член 13 от Директива 2004/35/ЕО за екологичната отговорност.

90. Разпоредбата на член 19, параграф 1 от ДЕС, с която се кодифицира установеният принцип на ефективна съдебна защита⁽⁸⁹⁾, изисква „[д]ържавите-членки [да] установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“. Същевременно съгласно разпоредбата на член 47, първа алинея от Хартата на основните права, която държавите членки са длъжни да спазват при прилагането на законодателството на ЕС, „[в]секи, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в [същия] член условия“.
91. В специфичната област на околната среда член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция предвижда задължение за договарящите се страни да осигуряват 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. Както бе отбелязано и по-горе, определението за „общественост“ включва екологичните НПО.
92. Разпоредбата на член 9, параграф 3 е с по-широк обхват от тази на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, тъй като предвижда с процесуална легитимация да се ползва „обществеността“, която по дефиниция, по смисъла на Орхуската конвенция, има по-широк обхват от понятието „заинтересована общественост“. Член 9, параграф 3 се отнася и за действия и пропуски на частни лица, докато член 9, параграф 2 се отнася само за решения, действия и бездействия на държавни органи⁽⁹⁰⁾. От друга страна, член 9, параграф 3 предоставя на договарящите се страни свобода на избор между административна процедура за преразглеждане и процедура за преразглеждане от съда. Освен това той не съдържа позоваване на критериите за достъп, като например наличието на нарушено право или достатъчен интерес, нито предвижда процесуална легитимация *de lege* за екологичните НПО.
93. Вследствие на това Съдът на Европейския съюз поясни в решението по дело *LZ I*, че разпоредбата на член 9, параграф 3 не съдържа никакво ясно и точно задължение, което да е от естество да уреди непосредствено правното положение на частноправните субекти, тъй като изпълнението и действието на тази разпоредба зависи от издаването на последващи актове от договарящите се страни⁽⁹¹⁾. Независимо от това, Съдът на Европейския съюз прие също така, че макар и да е формулирана общо, разпоредбата на член 9, параграф 3 има за цел да осигури ефективна защита на околната среда⁽⁹²⁾ и че „[е] недопустимо да се даде тълкуване на разпоредбата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, което на практика прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза“⁽⁹³⁾.
94. По силата на член 216, параграф 2 от ДФЕС Орхуската конвенция е част от правовия ред на ЕС⁽⁹⁴⁾. Изискванията на правовия ред на ЕС, които са обвързващи за държавите членки при прилагането на член 9, параграф 3 от конвенцията, включват единното прилагане и тълкуване на правото на ЕС. Механизъм от ключово значение за постигането на това е възможността — а понякога и задължението — за националните съдилища да отправят преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз на основание член 267 от ДФЕС относно валидността или тълкуването на конкретни изисквания на правото на ЕС. За целта е необходимо осигуряването на достъп до националните съдилища.
95. С оглед на всички тези съображения държавите членки са задължени да предвидят процесуална легитимация, за да осигурят достъпа до ефективни правни средства за защита на процесуалните и материалните права, предоставени по силата на законодателството на ЕС в областта на околната среда, дори ако въпросният законодателен акт на ЕС в областта на околната среда не съдържа конкретни разпоредби по този въпрос.

2.5.2. Процесуална легитимация за целите на защитата на процесуални права по смисъла на законодателството на ЕС в областта на околната среда

За частните лица и екологичните НПО трябва да се предвиди процесуална легитимация, за да се осигури спазването на екологичните процесуални разпоредби на ЕС, по-специално на тези, с които се уреждат процедурите за вземане на решение с участието на обществеността, например при процедурите, отнасящи се до планове и програми.

96. Процесуалните права са особено важни в случай на планове и програми. Много законодателни актове на ЕС в областта на околната среда съдържат изискването за приемане на планове и програми, за да се гарантира

⁽⁸⁹⁾ Вж. например дело C-432/05, *Unibet*, т. 37.

⁽⁹⁰⁾ По отношение на обхвата на настоящото известие, вж. раздел А.

⁽⁹¹⁾ Дело C-240/09, *LZ I*, т. 45.

⁽⁹²⁾ Дело C-240/09, *LZ I*, т. 46.

⁽⁹³⁾ Дело C-240/09, *LZ I*, т. 49.

⁽⁹⁴⁾ Дело C-243/15, *LZ II*, т. 45.

постигането на планираните цели, свързани с околната среда. Тези документи могат да служат като средство за управление на намесите с течение на времето (например планове за управление на речните басейни)⁽⁹⁵⁾ или за набелязване на мерки в отговор на определени проблеми (например планове за качеството на въздуха с оглед понижаване на прекомерните нива на замърсяване на въздуха)⁽⁹⁶⁾. Наред с изискването за приемане на определени видове планове и програми, със законодателството на ЕС в областта на околната среда също така се определят изискванията към екологичната оценка на плановите и програмите (например планове за земеползване), които могат да имат значимо въздействие върху околната среда⁽⁹⁷⁾.

97. В голяма част от въпросните законодателни актове се предвижда етап на задължителна обществена консултация в процеса на вземане на решения. В тази връзка член 7 от Орхуската конвенция съдържа изискване за обществена консултация за планове и програми, попадащи в нейния обхват. На тази основа може да се наложи в плановите и програмите, свързани с околната среда, които са задължителни по силата на правото на ЕС, но във връзка с които не са въведени изрични разпоредби за участие на обществеността, да бъде включена обществена консултация.
98. Процесуалната легитимация за оспорване на решения, действия и бездействия на органите на публичната власт във връзка с планове и програми, попадащи в обхвата на член 7 от конвенцията, може да бъде дефинирана с оглед на съдебната практика на Съда на Европейския съюз относно участието на обществеността. Ако се придържахме към логиката на решението по дело *Kraaijeveld*⁽⁹⁸⁾ (която се отнася по-скоро до проект, отколкото до план или програма), титулярите на права за участие имат право да поискат преразглеждане от съд на това дали в процеса на вземане на решение във връзка с план или програма е бил следван необходимият курс на поведение.
99. В съдебната практика на Съда на Европейския съюз се посочва, че процесуалната легитимация е от значение не само във връзка с решенията, действията или бездействията по отделни планове и програми, но също и за националното законодателство и нормативните актове с обща приложимост, с които се установяват процесуалните изисквания във връзка с подобни планове и програми. Действително, в решението по съединени дела *Terre Wallonne u Inter-Environnement Wallonie*⁽⁹⁹⁾, Съдът на Европейския съюз реши, че изискваната по силата на Директива 91/676/ЕИО за нитратите програма за действие по принцип изисква и стратегическа екологична оценка (която включва обществена консултация) по смисъла на Директива 2001/42/ЕО за стратегическата екологична оценка. Вследствие на това национален съд е отменил части от национално постановление за въвеждането на програма за действие за преразглеждане на замърсяването с нитрати на основание, че същата не е била подложена на стратегическа екологична оценка. В решението по последващото дело *Inter-Environnement Wallonie* Съдът на Европейския съюз потвърди целесъобразността на отмяната при тези обстоятелства⁽¹⁰⁰⁾.
100. Ясно е, че както частни лица, така и екологичните НПО могат да се ползват с процесуална легитимация в защита на процесуални права. Това е така, защото и едните, и другите са овластени да упражняват подобни права.

2.5.3. Процесуална легитимация във връзка със защитата на материални права

Необходимо е държавите членки да осигурят процесуална легитимация за оспорване на широкообхватни категории решения, действия и бездействия, с цел да се гарантира възможността да бъде упражняван широк набор от материални права.

101. От съдебната практика на Съда на Европейския съюз е видно, че за частните лица и екологичните НПО е необходимо да се предвиди процесуална легитимация с цел защита на здравето на човека посредством законодателството на ЕС в областта на околната среда, на имуществените права, обхванати от целите на законодателството на ЕС в областта на околната среда, а в случая с екологичните НПО — и с цел защита на околната среда посредством изискванията в законодателството на ЕС в областта на околната среда.
102. Прилагането на *доктрината за накърненото право* (т.е. доктрината, към която се придържат определени държави членки, според която е необходимо частното лице да обоснове пред съда претенцията си, че е накърнено конкретно право, с което то се ползва) е било съпътствано от предизвикателства, тъй като опазването на околната среда като правило обслужва широк обществен интерес и в общия случай няма за цел изрично да се предоставят права на частните лица. Алтернативният подход да се изисква достатъчен интерес видимо поражда по-малко на брой предизвикателства, но и при него следва да са приложими *mutatis mutandis* сходни с описаните по отношение на доктрината за накърненото право съображения.
103. Съдът на Европейския съюз потвърди, че задача на държавите членки е да определят какво съставлява накърняване на право⁽¹⁰¹⁾. Той обаче поясни и че разпоредбата на член 11, параграф 3 от Директива 2011/92/ЕС относно

⁽⁹⁵⁾ Вж. член 13 от Рамкова директива 2000/60/ЕО за водите.

⁽⁹⁶⁾ Вж. член 23 от Директива 2008/50/ЕС относно качеството на атмосферния въздух.

⁽⁹⁷⁾ Вж. член 4 от Директива 2001/42/ЕО за стратегическата екологична оценка.

⁽⁹⁸⁾ Дело C-72/95, *Kraaijeveld*, т. 56.

⁽⁹⁹⁾ Съединени дела C-105/09 и C-110/09, *Terre Wallonne u Inter-Environnement Wallonie*.

⁽¹⁰⁰⁾ Дело C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, т. 46.

⁽¹⁰¹⁾ Дело C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, т. 44.

оценката на въздействието върху околната среда и на член 9, параграф 2, втора алинея от Орхуската конвенция означава, че границите на посочената свобода на преценка се поставят от необходимостта да бъде спазена целта за предоставяне на широк достъп до правосъдие на заинтересованата общественост⁽¹⁰²⁾. Освен това свободата на преценка на държавите членки относно това, какво съставлява накръняване на право, не бива да прави прекомерно трудна защитата на правата, предоставени от правния ред на ЕС. Поради това процесуалната легитимация на членовете на обществеността, заинтересована от решенията, действията и бездействията, които попадат в обхвата на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, не може да бъде тълкувана стеснително⁽¹⁰³⁾.

104. Съдът на Европейския съюз се произнесе в подкрепа на тези права във връзка със следните решения, действия и бездействия на органи на публичната власт: бездействие на орган на публичната власт по отношение на изготвянето на изискван по закон план за действие за качеството на въздуха⁽¹⁰⁴⁾, приети национални програми за намаляване на емисиите⁽¹⁰⁵⁾, както и предоставянето на дерогация съгласно законодателството в областта на защитата на природата⁽¹⁰⁶⁾. Поради това в съдебната практика се подчертава необходимостта държавите членки и националните съдилища да осигурят процесуална легитимация за оспорване на широкообхватни категории решения, действия и бездействия въз основа на широк набор от материални права.

2.5.4. Критерии, на които трябва да отговарят частните лица и НПО, за да претендират за процесуална легитимация

Държавите членки имат право да приемат критерии, на които трябва да отговарят частните лица и НПО, за да придобият процесуална легитимация, но тези критерии не бива да правят невъзможно или прекомерно трудно упражняването на материалните и процесуалните права, предоставени от правния ред на ЕС.

105. Редакцията на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция („които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право“) дава на договарящите се страни известна свобода на преценка при определянето на критериите за процесуална легитимация.
106. Държавите членки не са длъжни да предвиждат възможност за процесуална легитимация за всеки и за всички членове на обществеността (*actio popularis*), нито за всяка и за всички НПО. Съгласно Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция обаче всякакви подобни критерии следва да съответстват на целите на конвенцията по отношение на осигуряването на достъп до правосъдие⁽¹⁰⁷⁾. Страните не може да използват клаузата „които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право“, като оправдание за въвеждането или поддържането на критерии, които са толкова строги, че на практика възпрепятстват всички или почти всички екологични организации да оспорват действия или бездействия, противоречащи на националното законодателство относно околната среда⁽¹⁰⁸⁾. Освен това в съответствие с принципа на ефективност държавите членки не може да приемат критерии, които правят невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на ЕС.
107. Критериите, които са определени от държавите членки като подходящи с оглед разпоредбата на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, са подходящи и с оглед на разпоредбата на член 9, параграф 3. За разлика от член 9, параграф 2 обаче в член 9, параграф 3 за екологичните НПО не се предвижда изрично процесуална легитимация *de lege*. Това поражда въпроса дали държавите членки имат право да прилагат доктрината за накръненото право, без да вземат под внимание факта, че една НПО няма да може да обоснове твърдението, че правата ѝ са накрънени, по същия начин, по който би го обосновало частно лице. В това отношение, като имат предвид ролята, която екологичните НПО играят за защитата на общите екологични интереси, каквито са качеството на въздуха и биологичното разнообразие, държавите членки, прилагащи доктрината за накръненото право, трябва да я прилагат по начин, който гарантира, че за екологичните НПО се предвижда възможност за процесуална легитимация да оспорват решения, действия и бездействия, които касаят тази роля.

3. ОБХВАТ НА СЪДЕБНИЯ КОНТРОЛ

3.1. Въведение

Обхватът на съдебния контрол обуславя начина, по който националните съдили извършват оценка на законосъобразността на оспорваните решения, действия и бездействия. Той има два аспекта. Първият аспект се отнася до възможните основания на съдебния контрол, т.е. областите на правото и правните доводи, които може да се изтъкнат. Вторият аспект се отнася до степента на контрола (или критерия за контрол).

⁽¹⁰²⁾ Дело C-570/13, *Gruber*, т. 39 и дело C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, т. 44.

⁽¹⁰³⁾ Дело C-570/13, *Gruber*, т. 40.

⁽¹⁰⁴⁾ Дело C-237/07, *Janeček*.

⁽¹⁰⁵⁾ Съединени дела C-165 до C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*.

⁽¹⁰⁶⁾ Дело C-240/09, *LZ I*.

⁽¹⁰⁷⁾ Вж. Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 198.

⁽¹⁰⁸⁾ Вж. Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 198.

108. Обхватът на съдебния контрол е ключов елемент от всяка ефективна система за съдебен контрол, тъй като обуславя начина, по който националните съдии извършват оценка на законосъобразността на оспорваните решения, действия и бездействия. Той има два основни аспекта. Първият аспект се отнася до областите на правото и правните доводи, които може да се изтъкнат при оспорване пред съд, по-специално що се отнася до това дали ищецът има право да се позовава на всички относими разпоредби на ЕС в областта на околната среда, за да заведе съдебно дело. Този въпрос е разгледан в раздел В.3.2. Вторият аспект се отнася до степента на контрола, който трябва да упражняват съдиите при оценката на законосъобразността, и е разгледан в раздел В.3.3.
109. Разпоредби във връзка с обхвата на съдебния контрол се съдържат в редица директиви на ЕС, които изрично предвиждат достъп до правосъдие⁽¹⁰⁹⁾. В голяма част от вторичното законодателство в областта на околната среда обаче такива разпоредби липсват и — както при процесуалната легитимация — за да се разбере подходящият обхват, е необходимо да се направи справка в съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

3.2. Възможни основания за съдебен контрол

110. Този аспект е от особено значение в юрисдикциите, които предвиждат възможност за процесуална легитимация само въз основа на това, че правата на ищца са накърнени. В такива случаи възможните основания за съдебен контрол по традиция често се ограничават до правните разпоредби, предоставящи субективните права, на които се основава процесуалната легитимация, на която се прави позоваване. Този аспект е от значение също така за ограниченията, с които се цели ищите да се придържат към доводите, приведени от тях в предварителните административни производства (преклузия), както и да не злоупотребяват със съдебните процеси, предявявайки недопустими искове.

3.2.1. Определени дейности, които са обвързани с изисквания за участие на обществеността

111. Тази категория е обхваната от член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция. Както е отбелязано по-горе, с член 9, параграф 2 се цели осигуряването на достъп до правосъдие във връзка с решения, действия или бездействия по определени дейности, обхванати от съдържащите се в член 6 от конвенцията изисквания за участие на обществеността.
112. По-горе е посочено също така, че член 9, параграф 2 дава възможност на държавите членки да ограничават процесуалната легитимация до ищите — частни лица, които трябва да обосноват, че имат достатъчен интерес или че тяхно право е накърнено. Що се отнася до възможните основания за съдебен контрол, това води до потенциално различие в начина, по който се третира иските молби на частни лица и иските молби на екологични НПО. Това е от особено значение при решенията, действията и бездействията, засягащи Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността — основните актове от вторичното законодателство на ЕС, които привеждат в действие член 9, параграф 2. В решението по дело *LZ II*⁽¹¹⁰⁾ обаче Съдът на Европейския съюз потвърди, че обхватът на член 6 от Орхуската конвенция — а следователно и на член 9, параграф 2 — е по-широк от обхвата на посочените директиви на ЕС.

3.2.1.1. Частни лица

Ако допустимостта на исквете, предявени от частни лица, е обвързана с условието за нарушаване на субективно право, държавата членка или право също така да предвиди, че за да може национален съд да отмени административно решение, трябва да е налице нарушаване на субективно право на ищца.

113. В решението по дело *Колисия/Германия* Съдът на Европейския съюз постанови, че когато съгласно разпоредбите за достъп до правосъдие, които се съдържат в Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, държава членка ограничи процесуалната легитимация на частните лица до ситуациите, когато правата им са нарушени, „тази държава членка може още да предвиди, че отмяната на административно решение от компетентната юрисдикция изисква да е нарушено субективно право на жалбоподателя“⁽¹¹¹⁾. Това тълкуване може да се прилага по отношение на други оспорвани решения, действия и бездействия, които попадат в обхвата на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция.
114. Това означава, че в рамките на режим, при който се изхожда от накърняване на права, по отношение на жалбите, подадени от частни лица, националният съд може да ограничи своята проверка до разпоредбите, които дават право на съответното частно лице да предяви иск.

⁽¹⁰⁹⁾ Член 6, параграф 2 от Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда, член 13 от Директива 2004/35/ЕО за екологичната отговорност, член 25 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, член 11 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 23 от Директива 2012/18/ЕС Севезо III. Вж. също съображение 27 от Директива (ЕС) 2016/2284 относно националните тавани за емисии, в което се съдържа изрично позоваване на съдебната практика на Съда на Европейския съюз по отношение на достъпа до правосъдие.

⁽¹¹⁰⁾ Дело С-243/15, *LZ II*.

⁽¹¹¹⁾ Дело С-137/14, *Колисия/Германия*, т. 32.

3.2.1.2. Признати екологични НПО

При съдебните спорове, които попадат в обхвата на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, признатите екологични НПО не са ограничени по отношение на правните основания, които могат да изтъкнат, и имат право да се позоват на която и да било разпоредба от законодателството на ЕС в областта на околната среда.

115. Ограничението на основанията, описани в раздел В.3.2.1.1, не се прилага за екологични НПО, които отговарят на критериите на националното законодателство за придобиване на процесуална легитимация *de lege*.
116. В решението по дело *Trianel* Съдът на Европейския съюз поясни, че тези НПО имат право да се позоват на която и да било разпоредба от законодателството на ЕС в областта на околната среда, която има пряко действие, както и на национални законодателни актове, чрез които се прилагат законодателни актове на ЕС. Той постанови, че макар „за националния законодател да е желателно да ограничи правата, на чието нарушение може да се позове частноправен субект в рамките на съдебно производство [...], само до публичните субективни права, подобно ограничение не може да се приложи в такъв вид към сдруженията за защита на околната среда, без да се нарушат целите на член 10а, трета алинея, последно изречение от Директива 85/337“⁽¹¹²⁾.
117. Това означава, че екологична НПО, която е предявила иск на основание процесуална легитимация *de lege*, има право да се позове на която и да било разпоредба от законодателството на ЕС в областта на околната среда, която тя счита за нарушена.

3.2.2. Предмет, който попада в обхвата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция

Основанията, които трябва да бъдат проверени при видовете съдебен контрол, попадащи в обхвата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, следва като минимум да обхващат законовите разпоредби, на които се основава правото на ищеца на процесуална легитимация.

118. В член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция се предвижда процесуална легитимация за оспорване на действия и бездействия, които не попадат в обхвата на член 9, параграф 1 или член 9, параграф 2 от същата конвенция.

3.2.2.1. Частни лица

119. Съгласно член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция представителите на обществеността, които отговарят на критериите, посочени в националното право, следва да имат достъп до съдебни производства. Поради това когато прилагат подход, при който се разглежда накърняването на права, държавите членки могат да ограничат обхвата на контрола до правните основания, свързани с правата, за които ищецът твърди, че са били накърнени.

3.2.2.2. Екологични НПО

120. При отсъствие на процесуална легитимация *de lege*, екологичните НПО имат право — като минимум — на съдебен контрол по отношение на законовите разпоредби, които пораждат права и интереси, даващи основание за предявяване на иск. Както е видно от раздели В.1 и 2, и по-специално от решението на Съда на Европейския съюз по дело *LZ II*, екологичните НПО се ползват с широко право да защитават околната среда и пред националните съдилища да се позовават на задълженията за нейното опазване.

3.2.3. Преклузия и други ограничения

Обхватът на контрола от страна на националните съдилища не може да бъде ограничен до възраженията, които вече са били повдигнати в определения срок в хода на административното производство. Съдилищата обаче могат да третират като недопустими доводи, представени с цел злоупотреба или недобросъвестно.

121. В решението по дело *Котисия/Германия* Съдът на Европейския съюз постанови, че не е възможно да се ограничава „обхватът на съдебния контрол само до възраженията, които вече са били представени в определения срок в хода на административното производство, довело до приемане на решението“. Съдът обоснова позицията си, като указва задължението да се гарантира, че контролът обхваща както материалната, така и процесуалната законосъобразност на обжалваното решение в неговата цялост⁽¹¹³⁾. Това негово решение се отнася за решения, действия и бездействия, попадащи в обхвата на член 11 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и член 25 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, както и за решения, действия и бездействия, попадащи в обхвата на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция. То е приложимо също така за действия и бездействия, попадащи в обхвата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, тъй като правното оспорване на тези действия и бездействия обхваща също материалната и процесуалната законосъобразност (вж. раздел В.3.3.3).

⁽¹¹²⁾ Дело C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, т. 45.

⁽¹¹³⁾ Дело C-137/14, *Котисия/Германия*, т. 80.

122. Въпреки че преклузията не е разрешена, Съдът на Европейския съюз изтъкна, че националният законодател „може да предвиди конкретни процесуални правила, каквито са недопустимост на довод, представен с цел злоупотреба или недобросъвестно, които представляват подходящи механизми, за да се гарантира ефикасността на съдебното производство“⁽¹¹⁴⁾. В това отношение от компетентността на държавите членки е да определят правила, които са в съответствие с общото изискване да се предвиди съдебен контрол на материалната и процесуалната законосъобразност на решенията, действията и бездействията.

3.3. Степен на контрола/критерий за контрол

По силата на член 9, параграфи 2 и 3 от Орхуската конвенция държавите членки са длъжни да осигурят ефективен съдебен контрол на материалната и процесуалната законосъобразност на решенията, действията и бездействията, попадащи в обхвата на същите разпоредби, дори ако във вторичното законодателство на ЕС не се упоменава изрично критерий за контрол, който критерий да обхваща и двата посочени аспекта на законосъобразността.

При необходимост контролът следва да обхване и законосъобразността на законовите и подзаконовите нормативни актове, ако те ограничават или накърняват процесуални и материални права.

123. Степента на контрола или критерият за контрол обуславят доколко задълбочено националният съд е длъжен да оцени законосъобразността на дадено решение, действие или бездействие. В отделните държави членки подходите се различават значително. Те може да варират от съсредоточаване върху процесуалните въпроси до цялостен контрол на оспорваните решения, действия или бездействия, като съдиите имат възможност да заменят констатациите на администрацията със своята собствена преценка.

124. В Орхуската конвенция и във вторичното законодателство на ЕС степента на контрола или критерият за контрол не са уредени подробно. При все това съдебната практика на Съда на Европейския съюз хвърля известна светлина върху минималните изисквания, които трябва да бъдат изпълнени, за да се счита за ефективен съдебният контрол.

3.3.1. Искания за предоставяне на информация за околната среда

Държавите членки са длъжни да осигурят ефективен съдебен контрол на правото да се иска информация за околната среда, който обхваща относимите принципи и норми на правото на ЕС. Тези принципи и норми уреждат конкретните условия, които даден орган на публичната власт трябва да изпълни съгласно правно обвързващите разпоредби на ЕС относно достъпа до информация за околната среда.

125. Оспорването по съдебен ред на решения във връзка с искания за предоставяне на информация за околната среда попада в обхвата на член 9, параграф 1 от Орхуската конвенция. Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда съдържа разпоредби за достъпа до правосъдие⁽¹¹⁵⁾, които отразяват изискванията на член 9, параграф 1. В тези разпоредби е предвидено задължение за държавите членки да гарантират, че всяко лице, което иска информация по силата на директивата, има достъп до процедура за преразглеждане пред обикновен съд или пред друг независим и безпристрастен орган, установен със закон, при която действията или бездействията на съответния публичен орган могат да бъдат преразгледани, и чиито решения могат да станат окончателни. В тях обаче не се определя обхватът на изисквания от директивата съдебен контрол.

126. Във връзка с дело *East Sussex* Съдът на Европейския съюз беше помолен да даде тълкуване на обхвата на преразглеждането, което се изисква съгласно Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда. Той се произнесе, че „[с]лед като в правото на Съюза липсва конкретика, този обхват трябва да бъде определен от правния ред на държавите членки при спазване на принципите на равностойност и ефективност“⁽¹¹⁶⁾. В конкретния контекст на съдържащите се в тази директива разпоредби за достъпа до правосъдие, Съдът на Европейския съюз поясни, че ефективният контрол трябва да отговаря на целта за предоставяне на общи правила, с които да се гарантира, че всяко физическо и юридическо лице от държава членка има право на достъп до информацията за околната среда, съхранявана от или за публичните власти, без съответното лице да трябва да декларира интерес⁽¹¹⁷⁾. Що се отнася до оспорваното административно решение за начисляване на жалбоподателя на определени разходи за отговор на искане за предоставяне на информация, в решението по дело *East Sussex* Съдът на Европейския съюз постанови, че националният съд трябва като минимум да провери дали са спазени относимите условия на директивата⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Дело С-137/14, *Котисия/Германия*, т. 81.

⁽¹¹⁵⁾ Член 6, параграф 2.

⁽¹¹⁶⁾ Дело С-71/14, *East Sussex*, т. 53.

⁽¹¹⁷⁾ Дело С-279/12, *Fish Legal and Shirley*, т. 36.

⁽¹¹⁸⁾ Условието са определени в член 5, параграф 2.

3.3.2. Други предмети на уреждане — например определени дейности, при които се изисква участие на обществеността, екологична отговорност, планове и програми, дерогации, национални законови актове по прилагането и подзаконовни нормативни актове

Съдебната практика на Съда на Европейския съюз предоставя насоки за начина, по който съгласно законодателството на ЕС в областта на околната среда следва да се извършва контролът на решения, действия и бездействия.

3.3.2.1. Необходимост от контрол на процесуалната и материалната законосъобразност

127. Съдебният контрол, предвиден в член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и във вторичното законодателство на ЕС, което я транспонира, е необходим, за да се прецени материалната и процесуалната законосъобразност на оспорваните решения, действия и бездействия. При все това нито в Орхуската конвенция, нито във вторичното законодателство на ЕС се определя степента на контрола на материалната и процесуалната законосъобразност, който трябва да се извърши.
128. В член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция не е предвидено и изрично задължение да се създаде система за контрол, в рамките на която да се прави оценка на материалната и процесуалната законосъобразност на дадено действие или бездействие. Във вторичното законодателство на ЕС понастоящем това е изрично предвидено само в Директива 2004/35/ЕО за екологичната отговорност. Въпреки това съдебната практика на Съда на Европейския съюз (по-специално решенията по дело *Sussex* и дело *Janesek*) сочи, че принципът на ЕС за ефективен съдебен контрол, който обхваща материалната и процесуалната законосъобразност, се прилага към действията и бездействията, попадащи в обхвата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. В противен случай не би могло да се гарантира, че целите на законодателството на ЕС в областта на околната среда и предоставените от него права ще бъдат защитени в достатъчна степен от националните съдилища. Съгласно Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция критерият за контрол, който трябва да се прилага в контекста на член 9, параграф 3, е идентичен с този, който трябва да се прилага в контекста на член 9, параграф 2 от конвенцията, което означава, че националният съд следва да провери както материалната, така и процесуалната законосъобразност ⁽¹¹⁹⁾.
129. От съдебната практика на Съда на Европейския съюз става ясно, че ограничаването на контрола до процесуалната законосъобразност би било в противоречие със задълженията, произтичащи от член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и свързаното вторично законодателство на ЕС. В решението по дело *Колтисия/Германия* Съдът на Европейския съюз постанови, че „самата цел, преследвана с член 11 от Директива 2011/92 и с член 25 от Директива 2010/75, се състои не само в това да осигури на страните в процеса възможно най-широк достъп до съдебен контрол, но и да гарантира, че този контрол обхваща материалната и процесуалната законосъобразност на обжалваното решение в неговата цялост“ ⁽¹²⁰⁾.
130. В по-общ план, в решението по дело *East Sussex* ⁽¹²¹⁾ Съдът на Европейския съюз се произнесе, че дадена система за съдебен контрол е в съответствие с принципа на ефективност, „стига да позволява на юрисдикцията, пред която е подадена жалба за отмяна на такова решение, в рамките на контрола за законосъобразност на това решение да прилага ефективно релевантните принципи и норми на правото на Съюза“.
131. Изводът, който може да се направи от дело *East Sussex*, е, че въпреки че в законодателството на ЕС критерият за контрол не е определен, контролът трябва да се извършва по начин, който е ефективен за утвърждаването на правата и за постигането на целите на относимото законодателство на ЕС.

3.3.2.2. Процесуална законосъобразност

132. В Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция процесуалната незаконосъобразност се определя като случай, в който орган на публичната власт е нарушил процедурите, предвидени в закона ⁽¹²²⁾.
133. Процесуалните недостатъци, които може да доведат до незаконосъобразност на решение, действие или бездействие, може да се отнасят до: 1) правомощията на органа да вземе въпросното решение или да извърши въпросното действие; 2) задължителна процедура, предвидена за процеса на вземане на решения (напр. обществена консултация или извършване на оценка на въздействието върху околната среда) или 3) формата, в която е взето дадено решение или е извършено дадено действие или бездействие.
134. Варианти 1 и 3 обикновено се определят от държавите членки в съответствие с тяхната процесуална автономия, а когато в Орхуската конвенция и в свързаното вторично законодателство на ЕС са установени задължителни изисквания за участие на обществеността, е по-вероятно вариант 2 да се определя от законодателството на ЕС. Така например в Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда се съдържат формалните изисквания за обществена консултация, които органът на публичната власт е длъжен да изпълни при извършването на оценка на въздействието върху околната среда. Изпълнението на тези изисквания е от решаващо значение, за да се осигури ефективното участие на обществеността в процеса на вземане на решения. Поради това

⁽¹¹⁹⁾ Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 199.

⁽¹²⁰⁾ Дело C-137/14, *Колтисия/Германия*, т. 80 (подчертаването е добавено).

⁽¹²¹⁾ Дело C-71/14, *East Sussex*, т. 58.

⁽¹²²⁾ Вж. стр. 196.

при прилагането на посочения по-горе подход националният съд трябва да разполага с правомощия да проверява спазването на тези формални изисквания и в случай на процесуални недостатъци да взема решения относно подходящи средства за защита. Задължителните формални изисквания не зависят от преценката на органа на публичната власт.

135. Проверката на процесуалната законосъобразност може да засяга обхвата на узаконяване на неправомерни мерки, предприети от частноправен субект или от орган на публичната власт. Съдът на Европейския съюз допуска възможността за узаконяване, но обвързва нейното използване с определени условия⁽¹²³⁾. В решението по дело *Križan*, във връзка с процедура за издаване на разрешително за изграждане на депо за отпадъци, от Съда на Европейския съюз беше поискано да разгледа възможността за коригиране на грешка, допусната от орган на публичната власт (по-точно, непредоставяне на определена информация при процедура за одобряване на депо за отпадъци) на етапа на административно обжалване на решението на въпросния орган. Съдът на Европейския съюз потвърди, че узаконяването е възможно, при условие че всички задължителни варианти и решения са възможни на етапа на обжалването⁽¹²⁴⁾. Тази оценка остава в правомощията на националния съд⁽¹²⁵⁾.

3.3.2.3. Материална законосъобразност

136. В Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция материалната незаконосъобразност се определя като случай, в който са нарушени материалноправните разпоредби на закона⁽¹²⁶⁾.

а) Факти по казуса

137. Първият аспект на проверката на материалната законосъобразност се отнася до фактите по казуса. Те се събират от администрацията, впоследствие се допълват в процеса на обществена консултация и служат като основа, която компетентният орган използва, за да реши дали да вземе някакво решение или да предприеме някакво действие, както и какви да бъдат съдържанието и обосновката му. Ако фактите са непълни, неверни или неправилно изтъкнати, грешката се отразява пряко на качеството на взетото административно решение и може да застраши изпълнението на целите на законодателството на ЕС в областта на околната среда.
138. В решението по дело *East Sussex* Съдът на Европейския съюз потвърди, че при липсата на установени от правото на ЕС правила задача на правния ред на всяка държава членка е да се определят подробни процесуални правила за производствата, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза. В това отношение не бива да се прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)⁽¹²⁷⁾.
139. Националните съдилища по принцип не са задължени да събират информация и да извършват собствени проучвания на фактите. За да се осигури ефективен контрол върху съответните решения, действия или бездействия обаче, към проверката на фактите трябва да се прилага минимален стандарт, който да гарантира, че ищецът може да упражни по ефективен начин своето право да поиска контрол, що се отнася и до проверката на фактите. Ако фактите, върху които се основава решението на администрацията, не могат принципно да бъдат проверени от национален съд, това поначало би възпрепятствало ищеца да предяви потенциално основателен иск.

б) Оценка на основателността на решение, действие или бездействие

140. Когато правят заключения въз основа на фактите по конкретен казус и приложимото законодателство, административните органи обикновено разполагат с голяма свобода на преценка. Съдът на Европейския съюз признава, че ограниченият контрол на основателността на решение, действие или бездействие може да е съвместим с правото на ЕС. Както е отбелязано по-горе, в решението по дело *East Sussex* Съдът на Европейския съюз се произнесе, че макар че ограниченият съдебен контрол *per se* не затруднява прекомерно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза, той трябва като минимум да позволява на съда, пред който е подадена жалба, да прилага ефективно релевантните принципи и норми на правото на ЕС⁽¹²⁸⁾.
141. Това означава, че прилаганият критерий за контрол трябва да гарантира защитата на съответните цели и обхват на законодателството на ЕС. Той трябва също така да е съобразен със свободата на преценка, с която разполага административният орган при оценката на фактите и извличането на изводи и констатации от тях.
142. Съдебната практика на Съда на Европейския съюз внася яснота относно начина, по който националните съдии следва да проверяват свободата на преценка на органите на публичната власт в няколко отношения.

⁽¹²³⁾ В точка 57 от решението по дело C-215/06, *Котисия/Ирландия*, Съдът на Европейския съюз изтъкна, че „[м]акар общностното право да допуска приложимите национални правила в определени случаи да позволяват узаконяване на дейности или действия, които не са правомерни от гледна точка на това право, подобна възможност трябва да бъде поставена в зависимост от условието тя да не предоставя на заинтересованите лица повод да заобикалят общностните норми или да не ги прилагат и трябва да остане изключение“.

⁽¹²⁴⁾ Дело C-416/10, *Križan*, точки 87—91.

⁽¹²⁵⁾ Дело C-416/10, *Križan*, т. 91.

⁽¹²⁶⁾ Вж. стр. 196.

⁽¹²⁷⁾ Дело C-71/14, *East Sussex*, т. 52.

⁽¹²⁸⁾ Дело C-71/14, *East Sussex*, т. 58.

143. Във връзка с Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда, в решенията по дела *Mellor* и *Gruber* ⁽¹²⁹⁾ Съдът на Европейския съюз постанови, че решението на дадена администрация да не се извърши оценка на въздействието на даден проект върху околната среда, може да се оспори пред национален съд от член на заинтересованата общественост. По-специално, ефективният съдебен контрол трябва да обхваща законосъобразността на мотивите на оспорваното решение за скрининг ⁽¹³⁰⁾. Тук се включва въпросът дали има вероятност проектът да окаже значително въздействие върху околната среда. Отново във връзка със същата директива, в решението по дело *Комисия/Германия* Съдът на Европейския съюз постанови, че държава членка не може да ограничи обхвата на съдебния контрол до въпроса дали решението да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда, е било валидно. Той отбеляза също така, че изключването на възможността за прилагане на съдебен контрол в случаи, в които има такава оценка, но при извършването ѝ са допуснати нарушения, включително тежки, би лишило разпоредбите на директивата от голяма част от полезното им действие по отношение на участието на обществеността ⁽¹³¹⁾.
144. Във връзка с член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО за местообитанията, в решението по дело *Waddenzee* ⁽¹³²⁾ Съдът на Европейския съюз постанови, че компетентните органи на публичната власт може да разрешат дадена дейност в защитена зона от мрежата „Натура 2000“, само когато — като се вземат предвид заключенията от подходяща оценка — от научна гледна точка, с оглед на опазването на зоната, няма никакво основателно съмнение, че дейността няма да окаже неблагоприятно въздействие върху нейната цялост. Това означава, че когато бъде сезиран да упражни контрол върху решение за разрешаване на такава дейност, националният съдия трябва да определи дали научните доказателства, на които се опира органът на публичната власт, оставят или не оставят такава основателно съмнение.
145. На националния съдия следователно може да му се наложи да вземе предвид относимите научни доказателства, върху които обикновено се основават мерките за опазване на околната среда. Формулировката на решението по дело *Waddenzee* показва, че проверката за отсъствие на основателно съмнение има обективен характер и не може да се разглежда от националния съд като субективна проверка, зависеща изключително от преценката на органа на публичната власт.
146. Във връзка със заложеното в законодателните разпоредби относно качеството на атмосферния въздух изискване да се изготвят планове за качеството на въздуха, в решението по дело *Janecsek* Съдът на Европейския съюз отбеляза, че „ако държавите членки разполагат с право на преценка, то с оглед на неговото упражняване член 7, параграф 3 от Директива 96/62 съдържа предели, които могат да бъдат изтъкнати пред националните юрисдикции (вж. в този смисъл Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Краајевелд и др., C-72/95, *Recueil*, стр. I-5403, точка 59), когато става въпрос за това доколко мерките, които планът за действие трябва да съдържа, отговарят на целта за намаляване на опасността от превишаване на пределно допустимите размери и за намаляване на неговата продължителност, като се отчита равновесието, което следва да бъде осигурено между тази цел и различните засегнати обществени и частни интереси“ ⁽¹³³⁾. Така в това решение Съдът на Европейския съюз предвижда, че контролът от страна на националния съдия следва да обхване и адекватността на мерките с оглед на съответните интереси в дадения случай. По подобен начин във връзка с изискването държавите членки да изготвят програми за намаляване на емисиите от специфични замърсители с цел спазване на таваните за тези емисии, което изискване е установено с Директива 2016/2284 относно националните тавани за емисии ⁽¹³⁴⁾, в решението по дело *Stichting Natuur en Milieu* Съдът на Европейския съюз постанови, че съдебният контрол следва да обхваща и това дали националните програми съдържат подходящи и последователни политики и мерки, които са в състояние да намалят емисиите до равнищата, изисквани от таваните за емисии ⁽¹³⁵⁾.
147. Аналогично на това, строгостта на съдебния контрол, която Съдът на Европейския съюз очакваше при делата *Janecsek* и *Stichting Natuur en Milieu*, се отнася за законодателството на ЕС в областта на водите и отпадъците, където изискванията компетентните органи на публичната власт да изготвят планове и програми, също изпълняват ключова роля за постигане на целите за опазване на околната среда.
148. В решението по дело *Stichting Natuur en Milieu* Съдът на Европейския съюз отбеляза общото задължение на държавите членки да се въздържат от приемане на разпоредби от общ или специфичен характер, които могат сериозно да застрашат постигането на изисквания от дадена директива резултат ⁽¹³⁶⁾. Това е от значение, когато пред националния съдия се твърди, че дадено решение, насочено към прилагането на даден акт на ЕС в областта на околната среда, ще попречи на прилагането на друг такъв акт.
149. Това, което обединява горепосочените дела и дело *East Sussex*, е важното значение, което имат специфичните особености на отделните законодателни актове на ЕС, както и правилното тълкуване на правото на ЕС в процеса на

⁽¹²⁹⁾ Дело C-570/13, *Gruber*, точки 42—50.

⁽¹³⁰⁾ Дело C-75/08, *Mellor*, т. 59.

⁽¹³¹⁾ Дело C-137/14, *Комисия/Германия*, т. 48 и дело C-72/12, *Altrip*, т. 37.

⁽¹³²⁾ Дело C-127/02, *Waddenzee*, т. 59.

⁽¹³³⁾ Дело C-237/07, *Janecsek*, т. 46.

⁽¹³⁴⁾ Предишна Директива 2001/81/ЕО.

⁽¹³⁵⁾ Дела C-165 до C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*.

⁽¹³⁶⁾ Дела C-165 до C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, точки 78 и 79.

вземане на решения. Голяма част от цитираната съдебна практика произтича от преюдициални запитвания, които отправят националните съдилища, за да могат да проверят дали административният орган е приложил правилно тълкуване на правото на ЕС. Във връзка с това е важно да се припомни също така, че националните съдилища са длъжни да прилагат относимите правни норми на ЕС *ex officio* — независимо от това на какво се позовават страните в производството — ако по силата на националното законодателство трябва да посочат правни основания, базирани върху задължителни норми на националното право, които основания не са били посочени от страните ⁽¹³⁷⁾.

150. Принципът на пропорционалност е от значение и когато се отчитат специфичните особености на законодателството на ЕС в областта на околната среда ⁽¹³⁸⁾.

в) Проверка на национални закони и подзаконни нормативни актове

151. Както е посочено в раздел В.1.2, законодателството на ЕС в областта на околната среда, имащо за цел защитата на интересите на обществеността (в това число интереса от участието на обществеността), отчасти зависи от националните законови актове по прилагането и подзаконните нормативни актове с обща приложимост. Не може да се изключи вероятността понякога самите закони и подзаконни нормативни актове да страдат от пороци и при признаването на правата, упоменати в раздел В.1, да са по-ограничителни в сравнение с това, което гарантира законодателството на ЕС в областта на околната среда. Тъй като такива страдащи от пороци национални законови актове по прилагането и подзаконни нормативни актове може да станат причина за различия в прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда, Съдът на Европейския съюз изтъкна, че е необходимо да се предвиди при определени обстоятелства те да подлежат на контрол.

152. Законодателните актове са изключени от обхвата на Орхуската конвенция ⁽¹³⁹⁾, а от обхвата на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда са изключени „проекти, подробностите по които са приети със специален акт на националното законодателство“. При все това в решенията по дела *Voxus* и *Solvay* Съдът на Европейския съюз потвърди, че националните съдилища трябва да имат готовност да проверяват национални законодателни актове, за да се гарантира, че тези актове отговарят на всички условия, които биха обосновавали изключването им от изискванията за оценка на въздействието върху околната среда. Упоменатите дела се отнасят до национални законодателни актове, с които се цели да се формулират изискванията относно конкретни елементи от летищната и железопътната инфраструктура, независимо от обичайните административни процедури. Съдът на Европейския съюз счете, че изключението за законодателни актове се прилага само когато са изпълнени определени условия, и констатира, че полезното действие на съответните разпоредби относно достъпа до правосъдие, които се съдържат в Орхуската конвенция и в Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда, би отпаднало, ако единствено обстоятелството, че даден проект е приет със законодателен акт, би довело до пълно отпадане на възможността за обжалването му, позволяващо да се оспори неговата материална и процесуална законосъобразност ⁽¹⁴⁰⁾. Ето защо националните съдилища са длъжни да проверяват дали са изпълнени условията, обосноваващи изключването ⁽¹⁴¹⁾.

153. В решението по дело *Inter-Environnement Wallonie* Съдът на Европейския съюз подчерта колко е важно националните съдилища да подлагат на проверка законодателните актове, за да се гарантира спазването на изискванията на законодателството на ЕС в областта на околната среда по отношение на плановете и програмите ⁽¹⁴²⁾. В решението по дело *Stadt Wiener Neustadt* Съдът на Европейския съюз изтъкна ролята на националния съд при проверката на съответствието между национална законодателна разпоредба и Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда, що се отнася до узаконяването на неправомерни мерки ⁽¹⁴³⁾. В това решение той постанови, че правото на ЕС не допуска национална законодателна разпоредба, която предвижда, че трябва да се счита, че за някои проекти е извършена предварителна оценка на въздействието върху околната среда, без такава оценка да е реално извършена. Той отбеляза, че такава законодателна разпоредба би могла да осуети възможността да се предяви иск за обезщетение при разумни условия ⁽¹⁴⁴⁾.

г) Проверка на валидността на актове, приети от институции и органи на ЕС

154. В член 267 от ДФЕС е предвидена възможността националните съдилища да отправят запитвания до Съда на Европейския съюз във връзка с валидността на актовете на ЕС. Използването на тази възможност се илюстрира от

⁽¹³⁷⁾ Вж. дело C-72/95, *Kraaijeveld*, т. 57.

⁽¹³⁸⁾ В точка 47 от решението по съединени дела C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, и C-594/12 относно правилата за общото запазване на метаданни за съобщения, Съдът на Европейския съюз отбеляза: „Що се отнася до съдебния контрол относно спазването на тези условия, доколкото става въпрос за намеса в основни права, обхватът на правото на преценка на законодателя на Съюза може да се окаже ограничен в зависимост от някои фактори, сред които по-специално са съответният сектор, естеството на разглежданото право, гарантирано от Хартата, естеството и степента на намеса, както и нейната цел“.

⁽¹³⁹⁾ Това е така, тъй като определеното за „държавен орган“ в член 2, точка 2 от Орхуската конвенция не включва органите или институциите, действащи в съдебно или законодателно качество.

⁽¹⁴⁰⁾ Съединени дела C-128/09 до C-131/09, C-134/09 и C-135/09, *Voxus*, т. 53.

⁽¹⁴¹⁾ Съединени дела C-128/09 до C-131/09, C-134/09 и C-135/09, *Voxus*.

⁽¹⁴²⁾ Дело C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, точки 42—47.

⁽¹⁴³⁾ Дело C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, т. 38.

⁽¹⁴⁴⁾ Дело C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, точки 47 и 48.

решението по дело *Standley*, в което след запитвания от национален съд Съдът на Европейския съюз подложи на проверка, наред с останалото, валидността на Директива 91/676/ЕИО за нитратите, с оглед на заложения в член 191 от ДФЕС принцип „замърсителят плаща“⁽¹⁴⁵⁾. Аналогично, в решението по дело *Safety Hi Tech* Съдът на Европейския съюз подложи на проверка валидността на Регламент 3093/94 за озона [сега Регламент 2037/2000] в светлината на разпоредбата на член 191 от ДФЕС, според която политиката на ЕС в областта на околната среда следва да има за цел постигането на високо равнище на защита на околната среда⁽¹⁴⁶⁾. Решението по дело *Eco-Emballages SA*, в което, *inter alia*, се разглежда и въпросът за валидността на директива на Комисията, приета съгласно Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, показва как член 267 от ДФЕС може да се използва по отношение на акт на вторичното законодателство, приет на равнището на ЕС⁽¹⁴⁷⁾.

4. ЕФЕКТИВНИ ПРАВНИ СРЕДСТВА ЗА ЗАЩИТА

4.1. Въведение

Съществува общо изискване всеки орган на държава членка да отстрани незаконосъобразните последици от всяко нарушение на законодателството на ЕС в областта на околната среда. Държавите членки са длъжни също така да се въздържат да приемат разпоредби, които могат да застрашат значително постигането на резултат, предписан от законодателството на ЕС в областта на околната среда. Държавите членки разполагат със свобода на преценка по отношение на ефективните правни средства за защита, при условие че те са в съответствие с принципите на равенство и ефективност.

155. По принцип не е достатъчно съдебният контрол да определи дали дадено решение, действие или бездействие е законосъобразно. Необходимо е също така националният съд да разгледа ефективните правни средства за защита — понякога наричани „средства за съдебна защита“ — в случаите, когато се констатира, че поведението на органа на публичната власт е било в разрез със законодателството на ЕС. Изхождайки от принципа на лоялно сътрудничество, който понастоящем е заложен в член 4, параграф 3 от ДЕС, Съдът на Европейския съюз формулира изискването всеки орган на държава членка да отстрани незаконосъобразните последици от всяко нарушение на законодателството на ЕС⁽¹⁴⁸⁾. Задължението за сътрудничество също така налага нарушенията да се предотвратят, преди да са възникнали, като държавите членки са длъжни да се въздържат да приемат разпоредби, които могат да застрашат значително постигането на даден резултат, предписан от законодателството на ЕС в областта на околната среда⁽¹⁴⁹⁾. Поради това правните системи на държавите членки трябва да превиждат ефективни правни средства за защита, които да отговарят на тези изисквания.
156. Съгласно принципа на процесуална автономия на държавите членки подробните процесуални правила, приложими към ефективните средства за правна защита, се уреждат от вътрешния правов ред на всяка държава членка. Това положение е обвързано с условието тези правила да не са по-неблагоприятни от правилата относно сходни съдебни производства по вътрешното право (принцип на равностойност) и да не правят упражняването на правата, предоставени от правния ред на ЕС, практически невъзможно или прекомерно трудно (принцип на ефективност)⁽¹⁵⁰⁾. Що се отнася до втория принцип, Съдът на Европейския съюз се позовава и на стандартите, произтичащи от член 47, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС, в който е закрепено правото на ефективни правни средства за защита⁽¹⁵¹⁾.
157. Орхуската конвенция също се позовава на ефективните средства за правна защита. В член 9, параграф 4 се съдържа изискване процедурите за съдебен контрол за оспорване на решения, действия и бездействия да предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение. Това изискване допълва изискванията, посочени в член 9, параграфи 1, 2 и 3 от Орхуската конвенция.

4.2. Средства за защита в случай на незначителни процесуални нарушения

В случай на незначителни процесуални нарушения не се налага да се прибегва към средства за защита, ако може да се установи — без тежестта на доказване да се прехвърля върху жалбоподателя, който иска съдебен контрол, — че те не са повлияли върху оспорваното решение.

158. В решението по дело *Altrip*, което се отнася до въпроси на тълкуването, които са породени от предполагаеми нередности при оценка на въздействието върху околната среда, извършена във връзка с предложение за изграждане

⁽¹⁴⁵⁾ Дело C-293/97, *Standley*, точки 51 и 52.

⁽¹⁴⁶⁾ Дело C-284/95, *Safety Hi Tech*, точки 33—61.

⁽¹⁴⁷⁾ Съединени дела C-313/15 и C-530/15, *Eco-Emballages SA*.

⁽¹⁴⁸⁾ Дело C-201/02, *Wells*, точки 64—65.

⁽¹⁴⁹⁾ Дело C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, т. 45.

⁽¹⁵⁰⁾ Дело C-201/02, *Wells*, т. 67 и дело C-420/11, *Leth*, т. 38.

⁽¹⁵¹⁾ Дело C-71/14, *East Sussex*, т. 52.

на басейн за задържане на вода от наводнения, Съдът на Европейския съюз се произнесе, че „[н]е може да се оспорва [...], че не всяко процесуално нарушение води задължително до последици, които могат да засегнат смисъла на подобно решение“⁽¹⁵²⁾. Той прие, че не е задължително да се появи необходимост от ефективни правни средства за защита, като например отмяна, ако съдържанието на оспорваното решение може би не би било различно, ако не бе налице изтъкнатото процесуално нарушение⁽¹⁵³⁾. Той обаче постанови също така, че от жалбоподателя, който иска съдебен контрол, не би могло да се изисква да докаже причинно-следствена връзка между процесуалното нарушение и оспорваното решение⁽¹⁵⁴⁾. Задача на други страни е да представят доказателства, че процесуалното нарушение не би се отразило върху крайния резултат⁽¹⁵⁵⁾.

4.3. Временно преустановяване или отмяна на незаконосъобразни решения или действия, включително неприлагане на закони и подзаконови нормативни актове

Националните съдилища са длъжни да обмислят възможността за предприемане на общи или специални мерки, за да се коригира неспазването на законодателството на ЕС в областта на околната среда. Тези мерки трябва да включват временно преустановяване или отмяна на незаконосъобразни решения или действия, както и неприлагане на закони и подзаконови нормативни актове.

159. В решението по дело *Wells*, което се отнася до даването на съгласие за добивни работи, без предварително да е извършена оценка на въздействието върху околната среда, Съдът на Европейския съюз разгледа обхвата на задължението да се поправят последиците от неизвършването на оценка на въздействието върху околната среда. Той постанови, че „компетентните органи са длъжни да вземат — в рамките на своите правомощия — всички общи или специални мерки, за да поправят последиците от неизвършването на оценка на въздействието на даден проект върху околната среда“⁽¹⁵⁶⁾. Той отбеляза също така, че „задача на националния съд е да определи дали съгласно вътрешното право е възможно вече дадено съгласие да бъде отменено или действието му да бъде временно преустановено, за да може да се извърши оценка на въздействието на проекта върху околната среда“⁽¹⁵⁷⁾. Съдът на Европейския съюз прецени, че временното преустановяване на действието или отмяната на оспорваното съгласие представлява крачка в посока изпълнение на изискване, което не е било изпълнено, а именно — извършването на оценка на въздействието върху околната среда⁽¹⁵⁸⁾.

160. В решенията по дела *Voxus* и *Solvay* Съдът на Европейския съюз разгледа въпроса за това, как следва да постъпи националният съд в ситуация, при която националното законодателство не отговаря на критериите за обосноваване на неприлагането на изискванията за извършване на оценка на въздействието върху околната среда. Той постанови, че националният съд следва да има готовност да отмени правна разпоредба, която страда от пороци⁽¹⁵⁹⁾. В решението по дело *Stadt Wiener Neustadt* Съдът на Европейския съюз се произнесе, че национална правна разпоредба, която би могла да осуети възможността да се ползва ефективно правно средство за защита, което е от вида, посочен в решението по дело *Wells*, не е съвместима с изискванията на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда⁽¹⁶⁰⁾. Задача на националния съд е да установи това⁽¹⁶¹⁾.

Някои национални съдилища разполагат с правомощия да ограничават последиците от отмяната на нормативни актове, за които е установено, че противоречат на законодателството на ЕС в областта на околната среда. Тези правомощия обаче може да се упражняват само ако са изпълнени строги условия.

161. Когато поради нарушение на законодателството на ЕС в областта на околната среда се налага да се отменят нормативни актове (в съответствие с правомощията, предоставени на съдилищата от националното законодателство), националният съд може да бъде изправен пред следния въпрос: как да се ограничат евентуалните нежелани последици за околната среда, причинени от самата отмяна, особено ако до замаяната им с нови разпоредби изтече известно време? Съдът на Европейския съюз определи критериите за решаването на този въпрос в решенията по дело *Inter-Environnement Wallonie*⁽¹⁶²⁾ относно програма за действие по отношение на нитратите, която страда от правни пороци, и дело *Association France Nature Environnement*⁽¹⁶³⁾ относно декрет за стратегическа оценка на въздействието върху околната среда, който страда от правни пороци. Той потвърди, че националният съд има право да ограничи правните последици от отмяната, при условие че това ограничаване е продиктувано от императивно съображение, свързано с опазването на околната среда.

⁽¹⁵²⁾ Дело C-72/12, *Altrip*, т. 49.

⁽¹⁵³⁾ Дело C-72/12, *Altrip*, т. 51.

⁽¹⁵⁴⁾ Дело C-72/12, *Altrip*, т. 52—54.

⁽¹⁵⁵⁾ Възможността с оглед на ефективните правни средства за защита да се пренебрегнат незначителни процесуални нарушения, обаче не изключва възможността съдия да заяви, че е налице процесуално нарушение.

⁽¹⁵⁶⁾ Дело C-201/02, *Wells*, т. 65.

⁽¹⁵⁷⁾ Дело C-201/02, *Wells*, т. 69.

⁽¹⁵⁸⁾ Дело C-201/02, *Wells*, т. 60.

⁽¹⁵⁹⁾ Съединени дела C-128/09 до C-131/09, C-134/09 и C-135/09, *Voxus*, т. 57 и дело C-182/10, *Solvay and others*, т. 52.

⁽¹⁶⁰⁾ Дело C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, т. 45—48.

⁽¹⁶¹⁾ Дело C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, т. 31.

⁽¹⁶²⁾ Дело C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*.

⁽¹⁶³⁾ Дело C-379/15, *Association France Nature Environnement*.

162. Правомощията на националния съд да ограничават последиците от отмяната, обаче може да се упражняват само ако са изпълнени определени условия ⁽¹⁶⁴⁾:
- оспорваната разпоредба от национален акт трябва да е мярка за правилно транспониране на законодателството на ЕС относно опазването на околната среда;
 - приемането и влизането в сила на нова разпоредба от национален акт трябва да не осигуряват възможност да се избегнат неблагоприятните последици върху околната среда от отмяната на оспорваната разпоредба от национален акт;
 - отмяната трябва да има за последица създаването на празнота в правото по отношение на транспонирането, която би се отразила неблагоприятно на околната среда, в смисъл, че отмяната би довела до по-ниска степен на защита;
 - последиците от оспорваната разпоредба, запазена в сила по изключение, трябва да траят само за периода от време, строго необходим за приемането на мерките, с които се отстранява нарушението.

4.4. Инструкции, които налагат да се приемат пропуснатите мерки

Компетентните административни органи са длъжни да обмислят възможността за предприемане на общи или специални мерки, за да се коригира неспазването на законодателството на ЕС в областта на околната среда. Ако те не направят това, задача на компетентния национален съд е да вземе всички необходими мерки.

163. В решението по дело *Janecek* ⁽¹⁶⁵⁾ Съдът на Европейския съюз разгледа факта, че орган на публичната власт не е приел изискван по закон план за действие против замърсяването на въздуха, чрез който да се преодолее проблемът с високите равнища на прахови частици, и потвърди, че националният съд може да изиска от органа на публичната власт да приеме такъв план. По този начин в решението по това дело той изтъкна ролята на националните съдилища, които имат право да наредят да се приемат пропуснатите мерки.
164. В решенията по дела *Janecek* ⁽¹⁶⁶⁾, *Client Earth* ⁽¹⁶⁷⁾ и *Altrip* ⁽¹⁶⁸⁾ Съдът на Европейския съюз направи още една крачка, като посочи, че ролята на националните съдилища включва и проверка на съдържанието на решенията и действията, за да се гарантира, че те отговарят на изискванията на законодателството на ЕС. Ето защо ефективните правни средства за защита трябва да включват мерки за отстраняване на недостатъци в съдържанието — като такова средство може да служи например инструкция, която налага да се ревизира вече приет план за действие за качеството на въздуха ⁽¹⁶⁹⁾.

4.5. Компенсиране на незаконосъобразни вреди, причинени от незаконосъобразни решения, действия или бездействия

Средствата за защита следва да включват мерки за компенсиране на незаконосъобразни вреди, причинени от незаконосъобразни решения, действия или бездействия. Тези мерки трябва да обхващат както обезщетение за илуцествени вреди, така и отстраняване на вредите за околната среда.

165. До момента, в който дадено решение, действие или бездействие бъде оспорено по съдебен ред, вече може да е възникнала вреда. В решението по дело *Wells* Съдът на Европейския съюз се произнесе, че държавата членка е длъжна да компенсира всички вреди, причинени от неспазването на законодателството на ЕС в областта на околната среда ⁽¹⁷⁰⁾. В решението по това дело той постанови финансово обезщетение за ищеца в съдебен спор по въпроси на околната среда. Както обаче може да се види от последващата съдебна практика и по-специално от решението по дело *Grüne Liga Sachsen* ⁽¹⁷¹⁾, възможността за компенсиране на вредите се отнася и за самата околна среда — особено когато спазването на нарушеното изискване би предотвратило вредите за нея и съответно необходимостта те да бъдат компенсирани.

4.5.1. Обезщетение за илуцествени вреди

Съгласно принципа за отговорност на държавата, при дадено нарушение на изискванията на законодателството на ЕС в областта на околната среда заинтересованата общественост може да има право на обезщетение за илуцествени вреди. Задължение на националните съдилища е да определят дали са изпълнени трите условия за отговорността съгласно законодателството на ЕС, на които подлежи правото на обезщетение.

⁽¹⁶⁴⁾ Дело C-379/15, *Association France Nature Environnement*, т. 38.

⁽¹⁶⁵⁾ Дело C-237/07, *Janecek*, точки 39—42.

⁽¹⁶⁶⁾ Дело C-237/07, *Janecek*, т. 46.

⁽¹⁶⁷⁾ Дело C-404/13, *Client Earth*, т. 58. В решението по това дело, което се отнася до задължителни пределно допустими стойности за качеството на въздуха съгласно Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух, Съдът на Европейския съюз постанови, че „когато държава членка не е спазвала изискванията по член 13, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50, без същевременно да е поискала удължаване на срока при условията, предвидени в член 22 от тази директива, евентуално сезираната компетентна национална юрисдикция е длъжна да вземе по отношение на националния орган всяка необходима мярка като например издаването на съдебно разпореждане, с цел този орган да изготви изисквания с тази директива план при предвидените в нея условия“.

⁽¹⁶⁸⁾ Дело C-72/12, *Altrip*.

⁽¹⁶⁹⁾ Вж. бележка под линия 163.

⁽¹⁷⁰⁾ Дело C-201/02, *Wells*, т. 66.

⁽¹⁷¹⁾ Дело C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*.

166. В решението по дело *Leth*, което се отнася до иск за обезщетение за твърдяно обезценяване на имот вследствие на разширяване на летище, без да е извършена оценка на въздействието върху околната среда, Съдът на Европейския съюз изясни възможността за получаване на имуществено обезщетение за неизпълнение на изискване на законодателството на ЕС в областта на околната среда. Той потвърди, че предотвратяването на имуществени вреди спада към преследваната с Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда цел за защита и че подробните процесуални правила относно исковете за обезщетение се определят от вътрешния правен ред на всяка държава членка, като се спазват принципите на равностойност и ефективност⁽¹⁷²⁾. Той припомни заложените в установената съдебна практика принцип за отговорност на държавата, според който лицата, претърпели вреди, имат право на обезщетение, ако са изпълнени три условия:

- предмет на нарушената правна норма на Европейския съюз трябва да е предоставянето на права на тези лица;
- нарушението на нормата трябва да е достатъчно съществено; и
- трябва да съществува причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от тези лица вреда⁽¹⁷³⁾.

Той подчерта, че трябва да се вземе предвид естеството на нарушената норма, и счете, че неизвършването на оценка на въздействието върху околната среда само по себе си не може да представлява причина за обезценяването на стойността на недвижим имот⁽¹⁷⁴⁾. Той потвърди също така, че въпросът дали са изпълнени условията за обезщетение, трябва да се реши от националния съд.

167. Обосновката на решението по дело *Leth* важи и за други нарушения на законодателството на ЕС в областта на околната среда, когато съответната правна норма има за цел да защити или да предостави субективни права, включително право на достъп до правосъдие.

4.5.2. Отстраняване на незаконосъобразни вреди за околната среда

168. В рамките на дело *Grüne Liga Sachsen*, на Съда на Европейския съюз бяха поставени въпроси във връзка с тълкуването на Директива 92/43/ЕИО за местообитанията, в ситуация, при която в територия, защитена по силата на посочената директива, е изграден мост, без първо да са взети необходимите предпазни мерки. Съдът на Европейския съюз поиска към ситуацията да се подходи ретроспективно по начин, който съответства възможно най-точно на начина, по който би се подхождало към неизграден проект. Сходните условия трябваше да се изпълнят *mutatis mutandis*. Въздействието на моста трябваше да се подложи на подходяща оценка, а като възможен начин за предотвратяване на вреди бе разглеждан дори вариантът мостът да бъде разрушен⁽¹⁷⁵⁾. От решението може да се направи извод, че за всяка незаконосъобразна вреда, вече причинена на защитена територия, трябва да се предостави обезщетение⁽¹⁷⁶⁾.

169. Всяка вреда, причинена на околната среда, трябва да се отстрани по ефективен начин, който съответства на целите на съответните разпоредби от законодателство на ЕС в областта на околната среда⁽¹⁷⁷⁾.

4.6. Обезпечителни мерки

Националният съд, разглеждащ правен спор, който попада в обхвата на законодателството на ЕС в областта на околната среда, трябва да има възможност да постанови обезпечителни мерки.

170. Обезпечителните мерки — които в член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция са наречени *съдебно запрещение* — дават възможност на съда да постанови оспорваното решение или действие да не се прилага или да се вземе положителна мярка, преди съдът да постанови окончателното си решение. Целта е да се избегнат вреди, произтичащи от решение или действие, което впоследствие може да се окаже незаконосъобразно.

171. В рамките на дело *Křížan*, което се отнася до разрешително за депо за отпадъци, Съдът на Европейския съюз беше запитан дали разпоредбите относно достъпа до правосъдие, съдържащи се в сегашната Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, разрешават обезпечителни мерки (въпреки че не са изрично упоменати). Той заяви, че „[с] упражняването на правото на обжалване по член 15а от [тогавашната] Директива 96/61 обаче не би могло наистина да се предотврати това замърсяване, ако не е възможно да се осуети възможността инсталацията, за която в нарушение на тази директива е получено разрешително, да продължи да работи до постановяването на окончателно решение по законосъобразността на въпросното разрешително. Следователно, за да може правото на обжалване по член 15а действително да бъде упражнено, е необходимо членовете на заинтересованата общественост

⁽¹⁷²⁾ Дело C-420/11, *Leth*, точки 36 и 38.

⁽¹⁷³⁾ Дело C-420/11, *Leth*, т. 41.

⁽¹⁷⁴⁾ Дело C-420/11, *Leth*, т. 46.

⁽¹⁷⁵⁾ Дело C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*, т. 75.

⁽¹⁷⁶⁾ Това е така, тъй като Съдът на Европейския съюз поиска бъдещето на моста да се разгледа в контекста на член 6, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО за местообитанията. Съгласно посочената разпоредба ако поради липса на алтернативно решение или поради причини от по-важен обществен интерес се разреши да бъде осъществен проект, който причинява вреди, трябва да се вземат компенсаторни мерки.

⁽¹⁷⁷⁾ За това колко е важно при разглеждането на случаи на неспазване да се вземат предвид изискваните резултати вж. също решението по дело C-104/15, *Колисия/Гултъния*, т. 95. Това дело се отнася до член 4 и член 13, параграф 2 от Директива 2006/21/ЕО за минните отпадъци.

да имат право да искат от съда или от компетентния независим и безпристрастен орган да постанови обезпечителни мерки, с които да се препятства това замърсяване, включително и временното спиране на действието на оспореното разрешително“⁽¹⁷⁸⁾.

172. В решението по дело *Križan* Съдът на Европейския съюз припомни също така, че възможността да се постановяват обезпечителни мерки, е общо изискване на правния ред на ЕС. При липсата на правна уредба на ЕС и в съответствие с принципа на процесуална автономия държавите членки са тези, които определят подробните условия за постановяване на обезпечителни мерки.
173. Самият Съд на Европейския съюз определи критерии за произнасяне по молби за постановяване на обезпечителни мерки, когато те попадат в собствената му компетентност. В издадените от него определения, включително в обхвата на законодателството на ЕС в областта на околната среда, се упоменава необходимостта пред Съда на ЕС да се представят основание *prima facie*, спешният характер на въпроса и балансът на интересите⁽¹⁷⁹⁾.

5. РАЗНОСКИ

5.1. Въведение

Държавите членки са длъжни да гарантират, че производствата по съдебен контрол за оспорване на решения, действия и бездействия във връзка със законодателството на ЕС в областта на околната среда не са възпрепятстващо скъпи.

174. Разноските по такива производства представляват потенциален сериозен възпиращ фактор при завеждането на дела пред националните съдилища. Това важи с особена сила при делата, свързани с опазването на околната среда, които често се завеждат с цел защита на широки обществени интереси и не преследват никаква финансова изгода. В действителност след като съпостави потенциалните ползи от едно съдебно дело и риска от заплащане на високи разноски по него, заинтересованата общественост може да се въздържа да поиска съдебен контрол дори в добре обосновани случаи.
175. За да се преодолее потенциалният възпиращ ефект на разноските, в член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция е предвидено, че процедурите, упоменати в член 9, параграфи 1, 2 и 3 от нея, „трябва“ да не са недостъпно скъпи. Тъй като представлява изискване, което допълва разпоредбите на член 9, параграфи 1, 2 и 3 от Орхуската конвенция, съдържащата се в член 9, параграф 4 от нея разпоредба за разноските важи за различните видове правни спорове, свързани със законодателството на ЕС в областта на околната среда, които попадат в обхвата на посочените разпоредби⁽¹⁸⁰⁾.
176. Някои директиви на ЕС съдържат изрично изискване във връзка с разноските, което се основава на разпоредбата на член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция⁽¹⁸¹⁾. В съдебната практика на Съда на Европейския съюз се тълкуват разпоредбите за разноските, които са формулирани в Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността⁽¹⁸²⁾ и се основават върху разпоредбата за разноските в член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция.
177. Освен това в решението по дело *Edwards and Pallikaropoulos* Съдът на Европейския съюз постанови, че изискването производствата да не бъдат възпрепятстващо скъпи, „е свързано, що се отнася до околната среда, със съблюдаването на правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и с принципа на ефективност, съгласно който процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза“⁽¹⁸³⁾. Поради това режимът на разноските трябва да е във вид, който гарантира, че правата, предоставени от правния ред на ЕС, може да се упражняват ефективно.
178. В това отношение Съдът на Европейския съюз разработи редица критерии, чиято цел е да не се допусне разноските за съдебни спорове да станат възпрепятстващо високи.

⁽¹⁷⁸⁾ Дело C-416/10, *Križan*, т. 109.

⁽¹⁷⁹⁾ Вж. например определението по дело C-76/08 R, *Комисия/Малта*. В точка 21 се посочва, че: „Според установената съдебна практика съдията по обезпечителното производство може да постанови обезпечителни мерки само ако е установено, че постановяването на такива мерки е обосновано *prima facie* от фактическа и от правна гледна точка и че тези мерки се налагат по спешност, в смисъл че е необходимо те да бъдат постановени и да породят действието си преди решението по главното производство, за да се избегне значителна и непоправима вреда на интересите на жалбоподателя. При необходимост съдията по обезпечителното производство извършва също сравнително претегляне на засегнатите интереси (вж., *inter alia*, Определение от 29 април 2005 г. по дело C-404/04 P-R *Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия, Recueil*, стр. I-3539, точка 10 и цитираното дело)“. В точка 22 се посочва, че „така наложените условия са кумулативни, което означава, че ако едно от тях не е изпълнено, молбата за постановяване на обезпечителни мерки трябва да бъде отхвърлена (вж., *inter alia*, *Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия*, точка 11 и цитираното дело)“.

⁽¹⁸⁰⁾ Вж. също дело C-268/06, *Impact*, т. 51.

⁽¹⁸¹⁾ Член 11, параграф 4 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда, член 25, параграф 4 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността и член 23 от Директива 2012/18/ЕС Севезо III.

⁽¹⁸²⁾ Дело C-427/07, *Комисия/Ирландия*, дело C-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos* и дело C-530/11, *Комисия/Обединено кралство*.

⁽¹⁸³⁾ Дело C-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos*, т. 33.

5.2. Критерии, според които се преценява дали разноските са възпрепятстващи

Изискването производствата по съдебен контрол да не са възпрепятстващо скъпи, е предмет на тълкуване на равнището на ЕС. То се отнася за всички разноски за участие в дадено производство, включително финансовите гаранции, които трябва да предостави ищецът, и се прилага за всички инстанции. Ициците имат право на разумна предвидимост по отношение на разноските, които им предстои да платят. Когато националният съд разполага с правомощия да определи какви разноски следва да плати ищец, забудил делото, той може да вземе предвид субективни съображения, свързани с ищеца, като същевременно гарантира, че разноските не са обективно неразумни.

а) Националните съдилища и разпоредбите за разноските

179. В член 3, параграф 8 от Орхуската конвенция се предвижда, че правомощията на националните съдилища да постановяват покриването на приемливи разходи, свързани със съдебните дела, не бива да се засягат. Съдебната практика на Съда на Европейския съюз също потвърждава, че разпоредбата за разноските не забранява на националните съдилища да осъдят дадена страна да заплати съдебните разноски ⁽¹⁸⁴⁾.
180. Съгласно член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция обаче разноските не може да са възпрепятстващи. В това отношение Съдът на Европейския съюз потвърди, че тълкуването на понятието „възпрепятстващи“ разноски не може да зависи само от националното право и че в интерес на единното прилагане на законодателството на ЕС и на принципа на равенство то трябва да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Европейския съюз ⁽¹⁸⁵⁾.
181. Той отбеляза, че изискването на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, според което съдебните производства трябва да не са възпрепятстващо скъпи, „предполага посочените в тях лица да не бъдат възпрепятствани, поради евентуалната финансова тежест, да подават и поддържат пред съдилищата жалби, свързани с приложението на тези разпоредби“ ⁽¹⁸⁶⁾.
182. Съдът на Европейския съюз разгледа по какъв начин разпоредбата за разноските е заложена в националното законодателство. Той постанови, че нейното транспониране ⁽¹⁸⁷⁾ следва да осигурява на ищеца разумна предвидимост както по отношение на това, дали ще понесе разноските по съдебното дело, което завежда, така и по отношение на техния размер ⁽¹⁸⁸⁾.
183. Съдът на Европейския съюз се произнесе, че разпоредбата за разноските трябва да се тълкува в контекста на всички разноски, които произтичат от участието в съдебно производство ⁽¹⁸⁹⁾. Поради това е необходимо да се вземат предвид всички разноски, направени от съответната страна, като например разноски за процесуално представителство, съдебни такси, разноски за събиране на доказателства, възнаграждения на експерти.
184. Що се отнася до обезпечителните мерки, Съдът на Европейския съюз освен това поясни, че разпоредбата за разноските важи и по отношение на финансовите разходи във връзка с мерките, които националният съд би могъл да наложи като условие за допускането на привременна защита по споровете, възникнали в контекста на Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността ⁽¹⁹⁰⁾. По-конкретно, той разгледа разноските, свързани с финансови гаранции (като облигации или насрещни задължения в случай на вреди), които ищецът трябва да предостави, за да се компенсират закъсненията по проект, които се дължат на загубен съдебен спор. От една страна, той заяви, че изискването съдебните производства да не са възпрепятстващо скъпи, не може да се тълкува в смисъл, че поначало не допуска прилагането на финансови гаранции, когато те са предвидени в националното право ⁽¹⁹¹⁾. От друга страна, той посочи, че, съдът, който се произнася по въпроса, е длъжен да следи произтичащият от това финансов риск за жалбоподателя да бъде отчетен заедно с различните разходи по процеса, когато този съд преценява дали производството не е възпрепятстващо скъпо“ ⁽¹⁹²⁾.
185. Друг критерий е свързан със съдебните инстанции, за които се прилага разпоредбата за разноските. Съдът на Европейския съюз поясни, че тази разпоредба се прилага на всички етапи от производството, т.е. не само на етапа на първоинстанционното производство, но и при обжалването на решението на първата инстанция и при последващото обжалване ⁽¹⁹³⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ Дело С-427/07, *Колтисия/Ирландия*, т. 92.

⁽¹⁸⁵⁾ Дело С-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos*, точки 29—30.

⁽¹⁸⁶⁾ Дело С-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos*, т. 35.

⁽¹⁸⁷⁾ Съдебната практика на Съда на Европейския съюз разглежда разпоредбата за разноските във вида, в който е формулирана в Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, а тези директиви са обвързани със задължението за транспониране, приложимо за директивите.

⁽¹⁸⁸⁾ Дело С-530/11, *Колтисия/Обединено кралство*, т. 58.

⁽¹⁸⁹⁾ Дело С-427/07, *Колтисия/Ирландия*, т. 92.

⁽¹⁹⁰⁾ Дело С-530/11, *Колтисия/Обединено кралство*, т. 66. Аналогично, това се отнася и за Директива 2012/18/ЕС Севезо III.

⁽¹⁹¹⁾ Дело С-530/11, *Колтисия/Обединено кралство*, т. 67.

⁽¹⁹²⁾ Дело С-530/11, *Колтисия/Обединено кралство*, т. 68.

⁽¹⁹³⁾ Дело С-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos*, точки 45 и 48.

- б) Прилагане на принципа „загубилата страна плаща“ и на други подходи за разпределение на разноските при вземане на решение относно съдебните разноски
186. Съдът на Европейския съюз разгледа начина, по който националните съдилища следва да прилагат принципа „загубилата страна плаща“, когато осъждат да заплатят разноските ищци, загубили дела по въпроси на околната среда. Според този принцип националният съд може да осъди загубилата делото страна да понесе всички разноски по производството, в това число разноските на противната страна. Съдебната практика показва, че когато националният съд взема решение относно разноските, той изхожда както от субективни, така и от обективни съображения. Съдебната практика също така отхвърля твърдението, че тъй като ищецът е завел дело, за него разноските не може да са възпрепятстващи ⁽¹⁹⁴⁾.
187. Субективните елементи включват:
- финансовото положение на съответното лице;
 - доколко има основания да се очаква, че ищецът ще спечели делото;
 - тежестта на евентуалните последици за ищеца и за околната среда;
 - сложността на приложимото право и производство, както и
 - евентуалната неразумност на решението да се обжалва пред различните инстанции ⁽¹⁹⁵⁾.
188. Освен че трябва да вземе под внимание индивидуалното положение на ищеца (субективен критерий) и конкретните факти по делото, националният съд следва да приложи обективен критерий, чрез който да се гарантира, че разноските не са обективно неразумни. Съдът на Европейския съюз подчерта, че в този контекст гражданите и техните сдружения са призвани да играят активна роля в защитата на околната среда ⁽¹⁹⁶⁾. Поради това разходите по производството не трябва нито да надхвърлят финансовите възможности на заинтересованото лице, нито да се явяват при каквито и да е обстоятелства обективно неразумни ⁽¹⁹⁷⁾.
189. Когато се прилага принципът „загубилата страна плаща“, полезен може да се окаже подход за разпределение на разноските, при който се определя горната им граница. Този подход осигурява по-голяма предвидимост и по-голям контрол върху разноските, които предстои да се платят. Той включва механизъм — охранителна заповед във връзка със съдебните разноски — при който още в началото на производството се определя горната граница на разноските, които ищецът трябва да плати, ако загуби делото, а при двустранно определяне на горната граница се посочва и размерът на разноските, които може да си възстанови, ако го спечели. При едностранно определена горна граница разноските, които трябва да понесе ищецът, ако загуби делото, са ограничени до определена сума, като по този начин се увеличава предвидимостта на финансовия риск. При двустранно определена горна граница обаче задължението на органа на публичната власт да плати разноските на ищеца, който е спечелил делото, също е ограничено и сумата, която надхвърля горната граница, трябва да се плати от ищеца.
190. Съдът на Европейския съюз разгледа системата за определяне на горна граница на съдебните разноски в решението по дело *Комисия/Обединено кралство* и отбеляза, че по принцип възможността сезираният съд да издаде охранителна заповед във връзка със съдебните разноски осигурява по-голяма предвидимост на разходите по процеса и способства за изпълнението на изискването относно възпрепятстващите разноски ⁽¹⁹⁸⁾. Той обаче счете, че някои специфични особености на системата за определяне на горна граница на съдебните разноски, която използва държавата членка — като например отсъствието на задължението да се издаде охранителна заповед, когато разноските по производството са обективно неразумни, и изключването от такава закрила, когато ищецът брани единствено личния си интерес — сочат, че тази система не представлява метод, способен да удовлетвори изискването разноските да не са възпрепятстващи.
191. Аргументацията, която Съдът на Европейския съюз използва в решението по дело *Комисия/Обединено кралство* във връзка с една конкретна система за определяне на горна граница на съдебните разноски, важи по аналогия и за други подходи за разпределение на разноските. Така, когато националният съд разполага със свобода на преценка да разпорежи на всяка страна, включително на спечелилия делото ищец, да плати собствените си разноски (комбинирано разпределение на разноските), той е длъжен да се съобразява с критерия на Съда на Европейския съюз разноските по производството да не са обективно неразумни. Може да се твърди, че да се възлага на ищец в съдебен спор по въпроси на околната среда да заплати собствените си разноски дори когато е спечелил делото, е по същността си неразумно и е в разрез с изискванията на член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, според който процедурите трябва да бъдат справедливи и безпристрастни.
192. „Еднопосочното преразпределение на разноските“ е подход за разпределение на разноските, при който ако е спечелил делото, ищецът може да възстанови съдебните си разноски (както е съгласно принципа „загубилата страна плаща“), но в случай че е загубил, той е освободен, изцяло или частично, от задължението да заплати разноските на

⁽¹⁹⁴⁾ Дело C-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos*, т. 43.

⁽¹⁹⁵⁾ Дело C-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos*, т. 42.

⁽¹⁹⁶⁾ Дело C-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos*, т. 40.

⁽¹⁹⁷⁾ Дело C-530/11, *Комисия/Обединено кралство*, т. 47.

⁽¹⁹⁸⁾ Дело C-530/11, *Комисия/Обединено кралство*, т. 54.

другата страна. При преразпределението на разноските е възможно държавата да заплати част от разноските на загубилия делото ищец — например в случаите, в които се счита, че съдебният спор е от голям обществен интерес. В този смисъл еднопосочното преразпределение на разноските може да предложи функционални възможности, които преодоляват евентуалните недостатъци на други подходи за разпределение на разноските (по отношение на необходимостта разноските да не са обективно неразумни и необходимостта процедурите да са справедливи и безпристрастни).

193. Някои правила за преразпределение на разноските са обвързани с определени условия с цел да се ограничи използването им, като националният съд е натоварен да разпредели съдебните разноски въз основа на критерии като значение на делото, въздействие за околната среда, тежест на нарушението на закона или поведение на страните. Твърде голямата свобода на преценка обаче може да повлияе неблагоприятно на предвидимостта на разходите — аспект, който се определя за важен в съдебната практика на Съда на Европейския съюз, особено ако съдебните процедури са свързани с високи адвокатски хонорари. Друга последица може да бъде правилата да не отговарят на общия критерий разходите да не бъдат обективно неразумни ⁽¹⁹⁹⁾.

5.3. Правна помощ

194. Съгласно член 9, параграф 5 от Орхуската конвенция се изисква договарящите се страни да обмислят възможността за създаване на подходящи помощни механизми за премахване или намаляване на финансовите и другите пречки пред достъпа до правосъдие. Тази разпоредба не поставя изискването да е предвидена система за правна помощ. Вторичното законодателство на ЕС в областта на околната среда също не се произнася по този въпрос. Следователно държавите членки могат да решат дали да разполагат със система за правна помощ, която допринася за намаляване на риска от високи разноски при съдебни спорове по въпроси на околната среда. От друга страна, съществуването на режим за правна помощ само по себе си може да не доказва, че разноските не са възпрепятствали високи, ако достъпът до правна помощ е обвързан с финансовото състояние и ограничен до частните лица. Причината е, че изискването съдебните разноски да не бъдат възпрепятствали високи се отнася както за лицата, които имат финансовата възможност да ги платят, така и за сдруженията.
195. Същевременно следва да се припомни, че член 47, параграф 3 от Хартата на основните права действително изисква: „на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, [да] се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие“. Тази разпоредба дава на държавите членки свободен избор по отношение на средствата за осигуряване на правна помощ с оглед да се гарантира, че страните по спора разполагат с реално право на достъп до съд. Следователно държавите членки имат свободата да изградят системите си за правна помощ, както считат за необходимо. Като примери могат да се посочат достъпът до консултация преди започване на съдопроизводството, правна помощ и представителство в съда, освобождаване от съдебни разноски или помощ при заплащането им. Правото на правна помощ не е абсолютно и може да подлежи на ограничения, както и правото на достъп до съд. Поради това държавите членки имат свободата да налагат условия върху предоставянето на правна помощ въз основа например на изгледите ищецът да спечели делото. Тези условия обаче не бива да лишават частните лица от „практическият и реален“ достъп до съд, на който имат право ⁽²⁰⁰⁾.

6. СРОКОВЕ, СВОЕВРЕМЕННОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОЦЕДУРИТЕ

Държавите членки имат правото да изискат ищите в съдебни спорове по въпроси на околната среда да предявят иск за съдебен контрол в определен разумен срок. Съгласно член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция държавите членки следва да гарантират, че процедурите за съдебен контрол са своевременни.

196. Достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда е свързан с няколко съображения от гледна точка на времето: изискването ищите в съдебни спорове по въпроси на околната среда да предявят своя иск в определен срок и изискването процедурите за съдебен контрол да бъдат своевременни.
197. В решението по дело *Stadt Wiener Neustadt* Съдът на Европейския съюз потвърди, че определянето на разумни съдопроизводствени срокове в интерес на правната сигурност е съвместимо с правото на ЕС. По този начин се осигурява закрила както на заинтересованото лице, така и на съответната администрация ⁽²⁰¹⁾.
198. Своевременността на съдебните процедури е основната гаранция, че съдебният контрол е ефективен. Поради това член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция изисква процедурите, споменати в член 9, параграфи 1, 2 и 3, да бъдат своевременни.
199. Чрез своевременни процедури се постигат няколко цели. Своевременните процедури дават възможност за правна яснота и решаване на правните спорове без излишно забавяне. Продължителните процедури обикновено водят до по-големи съдебни разноски, като увеличават финансовата тежест за страните по спора. Също така те могат да станат причина за забавяне на проекти и други стопански дейности, за които в крайна сметка се отсъжда, че са законни. Следователно своевременните процедури са в интерес не само на ищите в съдебни спорове по въпроси на околната среда, но и на всички страни по спора, включително стопанските субекти.

⁽¹⁹⁹⁾ Дело C-530/11, *Колтисия/Обединено кралство*, т. 47.

⁽²⁰⁰⁾ Вж. „Разяснения относно Хартата на основните права“, член 47, параграф 3.

⁽²⁰¹⁾ Дело C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, т. 41.

200. Изискването съгласно член 9, параграф 4 от конвенцията процедурите да бъдат своевременни, не е достатъчно ясно и безусловно, за да бъде пряко приложимо. Поради това, за да породи действие, то трябва да бъде транспонирано в националното законодателство.
201. Общото задължение за гарантиране на разумна продължителност на производството е заложено и в член 47, параграф 2 от Хартата на основните права, което съответства на член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за правата на човека относно правото на справедлив съдебен процес.

7. ПРАКТИЧЕСКА ИНФОРМАЦИЯ

Необходимо е да се предоставя на обществеността практическа информация относно процедурите за съдебен контрол.

202. Съгласно член 9, параграф 5 от Орхуската конвенция договарящите се страни гарантират „предоставянето на информация на обществеността относно достъпа до [...] съдебни процедури за обжалване“. Задължението да се информира обществеността относно правата ѝ на достъп до правосъдие, е взето под внимание и в някои вторични законодателни актове на ЕС, с които се транспонират изискванията на Орхуската конвенция⁽²⁰²⁾. Задължението да се информира обществеността, е приложимо за процедурите съгласно член 9, параграфи 1, 2 и 3 от конвенцията.
203. По отношение на задължението, което понастоящем се съдържа в член 11, параграф 5 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда⁽²⁰³⁾, в решението по дело *Колтисия/Ирландия* Съдът на Европейския съюз подчерта, че „задължението за предоставяне на разположение на обществеността на практическа информация относно достъпа до способите за обжалване по административен и съдебен ред [...] трябва да се разглежда като конкретно задължение за постигане на резултат, за което изпълнение държавите членки трябва да следят“⁽²⁰⁴⁾. Освен това той постанови, че „при липса на специфична законова или подзаконова уредба относно предоставените по този начин права на обществеността не може да се приеме, че сами по себе си предоставянето на разположение посредством публикуване или по електронен път на правилата относно способите за обжалване по административен и съдебен ред, както и възможният достъп до съдебни решения гарантират по достатъчно ясен и точен начин, че заинтересованата общественост е в състояние да се запознае с правата си на достъп до правосъдие в областта на околната среда“⁽²⁰⁵⁾.
204. Държавите членки разполагат с широка свобода на преценка как да изпълнят това изискване. Същевременно делото *Колтисия/Ирландия* потвърждава, че не е достатъчно държавите членки да разчитат единствено на публикуването на националните правила относно достъпа до правосъдие и на възможността за достъп до относимите решения на националните съдилища. Когато говори за гарантиране, че заинтересованата общественост е запозната с правата си на достъп до правосъдие по достатъчно ясен и точен начин, Съдът на Европейския съюз подчертава необходимостта държавите членки да преценят, първо, за кого е предназначена информацията, второ, какво е съдържанието ѝ и, трето, начина на представянето ѝ.
205. Що се отнася до адресатите, следва да се гарантира, че информацията може да достигне до широка и представителна част от обществеността. Възможно е предоставянето на практическата информация само на уебсайт да не е достатъчно, доколкото значителна част от населението може да няма достъп до уеб-базирани източници. Интернет е ефективно и функционално средство, но трябва да се допълва от други мерки.
206. Що се отнася до съдържанието, информацията за процедурите за съдебен контрол следва да включва всички аспекти по темата, за да се помогне на членовете на обществеността да вземат решение дали да заведат дело пред съд.
207. Информацията трябва да бъде изчерпателна, точна и актуална⁽²⁰⁶⁾, като се посочват съответните промени, настъпващи във връзка с процедурите за съдебен контрол. Използването на неактуална или подвеждаща информация може да има сериозни последици и следва да се въведат мерки за избягването на това положение. Следва да са обхванати всички източници на правото, използвани при определяне на условията за достъпа, включително националната съдебна практика, в случай че тя играе важна роля.
208. Що се отнася до начина на представяне на информацията, тя трябва да бъде ясна и разбираема за лица без юридическо образование.
209. В тази връзка може да се посочи и член 3, параграф 3 от Орхуската конвенция, който предвижда, че всяка страна „поощрява екологичното образование и повишаване на общественото съзнание по проблемите на околната среда, особено по отношение на получаването на достъп до информация, участието при вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда“.

⁽²⁰²⁾ Например член 11, параграф 5 от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда.

⁽²⁰³⁾ Прецедентен член 10, параграф 6 от Директивата 85/337/ЕИО.

⁽²⁰⁴⁾ Дело С-427/07, *Колтисия/Ирландия*, т. 97 (подчертаването е добавено).

⁽²⁰⁵⁾ Дело С-427/07, *Колтисия/Ирландия*, т. 98.

⁽²⁰⁶⁾ Вж. също информацията относно достъпа до правосъдие на портала за електронно правосъдие, която е необходимо да се актуализира редовно от държавите членки: https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-bg.do?init=true

Г. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

210. Анализът показва, че съществуващите изисквания в рамките на *acquis* на ЕС, както са тълкувани от Съда на Европейския съюз, и по-конкретно изискванията, произтичащи от вторичното законодателство на ЕС в областта на околната среда и от международните ангажменти, фактически осигуряват съгласувана рамка за достъп до правосъдие по въпроси на околната среда. Съществуващите изисквания обхващат всички важни аспекти на темата, като гарантират, че членовете на обществеността, включително екологичните НПО, имат правото да завеждат дела пред националните съдилища, както и правото тези дела да бъдат надлежно проверявани и по отношения на тях да се прилагат ефективни правни средства за защита. Освен това редица решения, постановени през последните десет години, подчертават значението, което Съдът на Европейския съюз придава на достъпа до националните съдилища като средство за гарантиране на ефективността на правото на ЕС. Делата, заведени пред националните съдилища, са не само средство за оспорване на решения, действия и бездействия на органи на публичната власт на държавите членки въз основа на законодателството на ЕС в областта на околната среда. Под формата на преюдициални запитвания по реда на член 267 от ДФЕС те предоставят също възможност на Съда на Европейския съюз да се произнесе по тълкуването и валидността на актовете на ЕС.
211. Настоящото известие улеснява достъпа до националните съдилища, като обяснява и тълкува съществуващите правни изисквания. По този начин то допринася да се подобри прилагането на законодателството на ЕС. Целта му е да бъде в помощ на държавите членки, националните съдилища, практикуващите юристи и обществеността. Комисията ще следи с интерес как аудиторията, за която е предназначено известието, го използва и как се развива достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда в ЕС.
212. Ролята на Съда на Европейския съюз ще остане от първостепенно значение при тълкуването на правото на ЕС във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, включително изпълнението на изискванията, произтичащи от член 19, параграф 1 от ДЕС относно ефективната съдебна защита. В това отношение съществуващата съдебна практика свидетелства за плодотворното сътрудничество между Съда на Европейския съюз и националните съдилища в контекста на член 267 от ДФЕС. Очакванията са това сътрудничество да продължи. Комисията внимателно ще следи и оценява относимата нова съдебна практика на Съда на Европейския съюз и ако е необходимо, ще обмисли възможността за актуализиране на настоящото известие на един бъдещ етап.
-

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Съдебна практика на Съда на Европейския съюз във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда

- Решение от 30 май 1991 г., *Комисия/Германия*, C-361/88, EU:C:1991:224
- Решение от 17 октомври 1991 г., *Комисия/Германия*, C-58/89, EU:C:1991:391
- Решение от 24 октомври 1996 г., *Kraaijeveld*, C-72/95, EU:C:1996:404
- Решение от 14 юли 1998 г., *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352
- Решение от 29 април 1999 г., *Standley*, C-293/97, EU:C:1999:215
- Решение от 7 декември 2000 г., *Комисия/Франция*, C-374/98, EU:C:2000:670
- Решение от 7 януари 2004 г., *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12
- Решение от 7 септември 2004 г., *Waddenzee*, C-127/02, EU:C:2004:482
- Решение от 13 март 2007 г., *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163
- Решение от 25 юли 2008 г., *Janeček*, C-237/07, EU:C:2008:447
- Решение от 15 април 2008 г., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223
- Решение от 3 юли 2008 г., *Комисия/Ирландия*, C-215/06, EU:C:2008:380
- Решение от 16 юли 2009 г., *Комисия/Ирландия*, C-427/07, EU:C:2009:457
- Решение от 30 април 2009 г., *Mellor*, C-75/08, EU:C:2009:279
- Решение от 15 октомври 2009 г., *Djurgården*, C-263/08, EU:C:2009:631
- Решение от 12 май 2011 г., *Bund für Umwelt und Naturschutz*, C-115/09, EU:C:2011:289
- Решение от 18 октомври 2011 г., *Voxus*, съединени дела C-128/09 до C-131/09, C-134/09 и C-135/09, EU:C:2011:667
- Решение от 8 март 2011 г., *LZ I*, C-240/09, EU:C:2011:125
- Решение от 26 май 2011 г., *Stichting Natuur en Milieu*, съединени дела C-165 до C-167/09, EU:C:2011:348
- Решение от 16 февруари 2012 г., *Solvay and others*, C-182/10, EU:C:2012:82
- Решение от 28 февруари 2012 г., *Inter-Environnement Wallonie*, C-41/11, EU:C:2012:103
- Решение от 15 януари 2013 г., *Križan*, C-416/10, EU:C:2013:8
- Решение от 14 март 2013 г., *Leth*, C-420/11, EU:C:2013:166
- Решение от 11 април 2013 г., *Edwards and Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221
- Решение от 3 октомври 2013 г., *Inuit*, C-583/11P, EU:C:2013:625
- Решение от 7 ноември 2013 г., *Altrip*, C-72/12, EU:C:2013:712
- Решение от 19 декември 2013, *Fish Legal and Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853
- Решение от 13 февруари 2014 г., *Комисия/Обединено кралство*, C-530/11, EU:C:2014:67
- Решение от 19 ноември 2014 г., *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382
- Решение от 6 октомври 2015 г., *East Sussex*, C-71/14, EU:C:2015:656
- Решение от 15 октомври 2015 г., *Комисия/Германия*, C-137/14, EU:C:2015:683
- Решение от 14 януари 2016 г., *Grüne Liga Sachsen*, C-399/14, EU:C:2016:10
- Решение от 21 юли 2016 г., *Комисия/Румъния*, C-104/15, EU:C:2016:581
- Решение от 15 октомври 2015 г., *Gruber* C-570/13, EU:C:2015:683
- Решение от 28 юни 2016 г., *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603
- Решение от 8 ноември 2016 г., *LZ II*, C-243/15, EU:C:2016:838
- Решение от 10 ноември 2016 г. по съединени дела *Eco-Emballages*, C-313/15 и C-530/15, EU:C:2016:859
- Решение от 17 ноември 2016 г., *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, EU:C:2016:882.
- Определение на председателя на Съда от 24 април 2008 г. по дело *Комисия/Малта*, C-76/08 R EU:C:2008:252
- Становище 1/09, *Създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство*, EU:C:2011:123

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Цитирани инструменти от действащото законодателство на ЕС

Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна („Директивата за местообитанията“) (ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7);

Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници („Директивата за нитратите“) (ОВ L 375, 31.12.1991 г., стр. 1);

Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 г. относно опаковките и отпадъците от опаковки („Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки“) (ОВ L 365, 31.12.1994 г., стр. 10);

Директива 98/83/ЕО на Съвета от 3 ноември 1998 г. относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека („Директивата за питейната вода“) (ОВ L 330, 5.12.1998 г., стр. 32). Тя заменя Директива 80/778/ЕИО;

Регламент (ЕО) № 2037/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 29 юни 2000 г. относно вещества, които нарушават озоновия слой („Регламентът за озона“) (ОВ L 244, 29.9.2000 г., стр. 1). Той заменя Регламент (ЕО) № 3093/94;

Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите („Рамковата директива за водите“) (ОВ L 327, 22.12.2000 г., стр. 1);

Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 г. относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда („Директивата за стратегическата екологична оценка“ или „Директивата за СЕО“) (ОВ L 197, 21.7.2001 г., стр. 30);

Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета („Директивата относно обществения достъп до информация за околната среда“) (ОВ L 41, 14.2.2003 г., стр. 26);

Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда, и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета („Директивата за участието на обществеността“) (ОВ L 156, 25.6.2003 г., стр. 17);

Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети („Директивата за екологичната отговорност“) (ОВ L 143, 30.4.2004 г., стр. 56);

Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, 17.5.2005 г., стр. 1);

Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността („Регламентът за Орхуската конвенция“) (ОВ L 264, 25.9.2006 г., стр. 13);

Директива 2006/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2006 г. за управление качеството на водите за къпане и за отмяна на Директива 76/160/ЕИО („Директивата за водите за къпане“) (ОВ L 64, 4.3.2006 г., стр. 37);

Директива 2006/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии и за изменение на Директива 2004/35/ЕО („Директивата за минните отпадъци“), (ОВ L 102, 11.4.2006 г., стр. 15);

Директива 2007/2/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2007 г. за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE) („Директивата INSPIRE“) (ОВ L 108, 25.4.2007 г., стр. 1);

Разяснения относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 14.12.2007 г., стр. 17);

Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа („Директивата относно качеството на атмосферния въздух“) (ОВ L 152, 11.6.2008 г., стр. 1);

Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви („Рамковата директива за отпадъците“) (ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3);

Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици („Директивата за дивите птици“) (ОВ L 20, 26.1.2010 г., стр. 7);

Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) („Директива относно емисиите от промишлеността“) (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17);

Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда („Директивата относно оценката на въздействието върху околната среда“) (ОВ L 26, 28.1.2012 г., стр. 1). Тя заменя Директива 85/337/ЕИО;

Директива 2012/18/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества, за изменение и последваща отмяна на Директива 96/82/ЕО на Съвета („Директивата Севезо III“ или „Директивата относно контрола на опасностите от големи аварии“) (ОВ L 197, 24.7.2012 г., стр. 1);

Препоръка 2013/396/ЕС на Комисията от 11 юни 2013 г. за общи принципи на механизмите за колективни иски за преустановяване на нарушения и колективни иски за обезщетение в държавите членки, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз („Препоръката на Комисията относно колективните иски“) (ОВ L 201, 26.7.2013 г., стр. 60);

Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители, за изменение на Директива 2003/35/ЕО и за отмяна на Директива 2001/81/ЕО („Директивата относно националните тавани за емисии“ или „Директивата за НТЕ“) (ОВ L 344, 17.12.2016 г., стр. 1).
