

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-ЖА Е. SHARPSTON

представено на 15 юли 2010 година<sup>1</sup>

1. Преюдициалното запитване, отправено от Najvyšší súd Slovenskej republiky (Върховен съд на Словашката република), се отнася до действието на член 9, параграф 3 от Конвенцията на Икономическата комисия за Европа на Обединените нации за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“)<sup>2</sup>; в частност дали този член има или следва да се схваща като имащ непосредствено действие в правния ред на държавите членки.

2. Това дело поставя важни въпроси за разпределянето на компетентността между националните съдилища на отделните държави членки и Съда на Европейските общности в областта на тълкуването на разпоредбите на смесени споразумения.

**Орхуската конвенция**

3. Преамбюлът на Орхуската конвенция признава на всеки човек правото да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, както и задължението, индивидуално и съвместно с други лица, да опазва и подобрява околната среда в полза на сегашните и бъдещите поколения. За да могат да отстояват това право и да спазват това задължение, гражданите трябва да имат достъп до информация, право да участват при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда.

4. Член 3 от Орхуската конвенция определя общите положения. В частност член 3, параграф 1 гласи: „Всяка страна предприема необходимите законодателни, подзаконовни или други мерки, включително мерки за постигане на съвместимост между разпоредбите, прилагащи текстовете на тази конвенция относно информацията, участието на обществеността и достъпа до правосъдие, както и подходящи мерки за тяхното прилагане, с цел създаването и поддържането на ясна, прозрачна

<sup>1</sup> — Език на оригиналния текст: английски.

<sup>2</sup> — Орхуската конвенция е сключена на 25 юни 1998 г. и влиза в сила на 30 октомври 2001 г. Към 22 ноември 2009 г. 44 държави са страни по Орхуската конвенция, включително Словашката република (която се присъединява към Конвенцията на 5 декември 2005 г.) и Европейският съюз (наричан по-нататък „ЕС“) (който се присъединява на 17 февруари 2005 г.).

и последователна рамка за прилагане на разпоредбите на тази конвенция“.

5. Член 6 съдържа разпоредби, отнасящи се до участието на обществеността при вземането на решения. Релевантните разпоредби от него гласят следното:

„1. Всяка страна:

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

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

6. Член 9 е озаглавен „Достъп до правосъдие“. Релевантните разпоредби от него гласят следното:

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

a) които имат достатъчен интерес, или

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

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

Разпоредбите на този параграф не изключват възможността за предварителна процедура на обжалване пред административен орган и не засягат изискването за

изчерпване на процедурите за обжалване по административен ред преди отнасянето към съда, когато съществува такова изискуване в националното право.

## Право на ЕС<sup>4</sup>

### Договорът за ЕО

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

[...].“

7. Член 19 предвижда разпоредби относно ратификацията. Параграф 5 от него гласи: „В своите документи за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване, регионалните организации за икономическа интеграция, посочени в член 17 [3] заявяват нивото на своята компетентност по отношение на въпросите, регулирани от тази конвенция. Тези организации също информират депозитаря за всяка съществена промяна в нивото на своята компетентност“.

3 — Член 17 определя „регионалните организации за икономическа интеграция“ като организации „съставени от суверенни държави — членки на Икономическата комисия за Европа, на които техните страни членки са прехвърлили компетенциите по въпросите, третираны в тази конвенция, включително компетенцията за сключване на договори по тези въпроси“. Европейският съюз по необходимост влиза в това определение.

8. Към момента на настъпване на фактите член 174 ЕО<sup>5</sup> урежда политиката на Общността в областта на околната среда. Той гласи, че възприетата политика допринася за осъществяването на някои цели, по-конкретно опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда, защита на здравето на хората, разумно и рационално използване на природните ресурси и поощряване на мерките на международно равнище за справяне с регионалните и световни проблеми в областта на околната среда. Член 175, параграф 1 ЕО<sup>6</sup> гласи, че: „Съветът, като действа в съответствие с процедурата, посочена в член 251 [ЕО] и след консултация с Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите, приема решения относно действията, които Общността трябва да предприеме, за да постигне целите, посочени в член 174 [ЕО]“.

9. Първото изречение от член 300, параграф 2, първа алинея и параграф 3, първа алинея ЕО определят процесуалните изисквания за сключването на споразумение между Общността и една или повече

4 — Тъй като преюдициалното запитване и спорните факти по главното производство предшества влизането в сила на Лисабонския договор, ще се позовавам на правото и структурата на Съюза, както те са съществували към този момент. При все това с оглед на факта, че повдигнатите в конкретния случай въпроси запазват своята актуалност, ще се позовавам, доколкото е необходимо, на действащото право на Съюза.

5 — Понастоящем член 191 ДФЕС.

6 — Понастоящем член 192 ДФЕС.

държави или международни организации, [...] които съгласно параграф 7 от същия член са задължителни за институциите на Общността и за държавите членки<sup>7</sup>.

*Въвеждане на Орхуската конвенция в общностното право*

10. Преди приемането на Орхуската конвенция мерките, необходими за въвеждането на член 9, параграф 2 от нея в общностното право, са приети на практика с Директива 2003/35<sup>8</sup>.

*Директива 2003/35*

11. Релевантни са следните съображения:

„(5) На 25 юни 1998 г. Общността подписа [Орхуската конвенция]. Правото на Общността следва да бъде правилно приведено в съответствие с тази конвенция с оглед на нейното ратифициране от Общността.

<sup>7</sup> — Разпоредбите на член 300 са заменени с член 218 ДФЕС.

<sup>8</sup> — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година 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 (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8, поправка в ОВ L 298, 16.11.2007 г., стр. 23).

(9) Член 9, параграфи 2 и 4 от [Орхуската конвенция] предвижда достъп до съдебни или други процедури, оспорващи материалната или процесуалната законосъобразност на решения, действия или бездействия, предмет на разпоредбите на член 6 от Конвенцията за участие на обществеността.

(10) Следва да се предвидят разпоредби по отношение на определени директиви в областта на околната среда, които изискват от държавите членки да изготвят планове и програми, отнасящи се до околната среда, но които не съдържат достатъчно разпоредби за участието на обществеността, така че да се осигури участието на обществеността в съответствие с разпоредбите на [Орхуската конвенция], и по-специално член 7 от нея. Другото приложимо законодателство на Общността вече предвижда участие на обществеността при подготовката на планове и програми, а занапред изискванията за участие на обществеността в съответствие с [Орхуската конвенция] ще бъдат включени в съответното законодателство от самото начало.

(11) Директива 85/337/ЕИО на Съвета<sup>[9]</sup> и Директива 96/61/ЕО на Съвета<sup>[10]</sup> следва да бъдат изменени, за да се гарантира, че те са напълно съвместими с разпоредбите на [Орхуската конвенция], по-специално с член 6 и член 9, параграфи 2 и 4 от нея.

*Решение 2005/370/ЕО на Съвета*

13. На 17 февруари 2005 г. с Решение 2005/370 на Съвета<sup>11</sup> Европейската общност става страна по Орхуската конвенция. Това присъединяване се основава на член 175 ЕО и на член 300, параграф 2, първа алинея, първо изречение и параграф 3, първа алинея ЕО.

(12) Тъй като целта на предложеното действие, а именно да се допринесе за изпълнението на задълженията, произтичащи от [Орхуската конвенция], не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки, и поради това може, предвид обхвата и ефекта на действието, да бъде по-добре постигната на общностно равнище, Общността може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, определен в член 5 от Договора [...].“

12. За да се въведат в общностното право задълженията, предвидени в член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция, Директива 2003/35 добавя член 10а в Директива 85/337 и член 15а в Директива 96/61.

14. Приложението към Решение 2005/370 съдържа Декларация на Европейската общност в съответствие с член 19 от Орхуската конвенция<sup>12</sup>. Втора алинея от декларацията уточнява, че „действащите законодателни инструменти не обхващат напълно изпълнението на задълженията, произтичащи от член 9, параграф 3 от конвенцията, тъй като те се отнасят до административни и юридически процедури по възражения и пропуски от страна на частни лица и обществени органи, различни от институциите на Европейската общност, включени в член 2, параграф 2, буква г) от конвенцията, и че следователно нейните държави членки са отговорни за поемането на тези задължения по време на одобряването на конвенцията от Европейската общност и ще останат такива, освен ако и дотогава, докато Общността, упражнявайки своите правомощия по Договора за ЕО, приеме разпоредби на

9 — Директива от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174, наричана по-нататък „Директива ОВОС“).

10 — Директива от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L257, 1996 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 183, наричана по-нататък „Директива КПКЗ“).

11 — Решение от 17 февруари 2005 година 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 L124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричано по-нататък „Решение 2005/370“). Текстът на Орхуската конвенция е възпроизведен на стр. 4 и сл. от това издание на Официален вестник.

12 — Наричана по-нататък „Декларацията“.

Общността, обхващащи изпълнението на тези задължения“.

**Национално право**

15. Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция е въведен само частично в общностното право с Регламент (ЕО) № 1367/2006<sup>13</sup>, който обаче се прилага единствено за институциите на Европейския съюз. Той не е въведен по-общо. Въпреки че на 24 октомври 2003 г. Европейската комисия представя предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно достъпа до правосъдие в областта на околната среда<sup>14</sup>, този текст не е приет и следователно няма законова сила.

16. Накрая, с оглед на естеството на фактите в основата на спора, следва да се отбележи, че кафявата мечка (*ursus arctos*) е включена в приложение II към Директивата за местообитанията<sup>15</sup> като животински вид от значение за Общността, чието съхраняване изисква обявяването на специални защитни зони, както и в приложение IV — като животински вид от интерес за Общността, който се нуждае от строга защита.

13 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година 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 (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126).

14 — СОМ (2003) 624 окончателен.

15 — Директива 92/43/ЕИО от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директива за местообитанията“).

17. С декрет № 1840 от 23 септември 2005 г. Националният съвет на Словашката република разрешава присъединяването към Орхуската конвенция. Конвенцията влиза в сила за Словашката република на 5 март 2006 г.

18. Административното производство в Словашката република е уредено по-конкретно в Закон № 71/1967 относно административното производство (наричан по-нататък „Административно-процесуален кодекс“). Член 14 от него позволява на всеки да поиска признаване на статута му на страна в производство, доколкото са засегнати пряко неговите права и законно защитени интереси.

19. Преди 30 ноември 2007 г. второто изречение на член 83, параграф 3 от Закон № 543/2002 признава на всяко сдружение, чиято цел е защита на околната среда, статута на „страна в производството“. Този статут може да бъде признаван на сдружения, подали писмена молба за тази цел в предвидения срок. Съгласно параграф 6 от този закон подобни сдружения могат да поискат да бъдат уведомени за всяко производство, което може да има отражение върху околната среда. Съгласно параграф 7 публичните власти са длъжни да съобщават на сдруженията за такива производства. Така в съответствие с член 250, параграф 2 от Гражданско-процесуалния кодекс тези сдружения могат да оспорват пред съдилищата всяко прието решение.

20. Закон № 543/2002 обаче е изменен със Закон № 554/2007, считано от 1 декември 2007 г. Доколкото засягат конкретния случай, измененията водят до това, че сдруженията за защита на околната среда (каквото е жалбоподателят по главното производство) вече имат статута на „заинтересована страна“, а не „страна в производството“. По същество, както посочва Словашкото правителство в хода на съдебното заседание, новият статут забранява на тези сдружения да оспорват пряко законосъобразността на решенията. Вместо това те трябва да искат от публичен пълномощник да действа от тяхно име и за тяхна сметка.

22. В началото на 2008 г. LZ е информирано за няколко висящи административни производства, образувани по-конкретно по инициатива на различни сдружения на ловци. На 21 април 2008 г. министерството взема решение, с което предоставя на сдружение на ловци разрешение за дерогиране от режима за защита на кафявата мечка. В хода на това производство, както и на други последващи производства, LZ известява министерството, че желае да участва в тях, като се позовава на статута си на страна в административните производства по силата на член 14 от Административно-процесуалния кодекс. В частност LZ посочва, че въпросното производство засяга пряко неговите права и правнозащитени интереси, произтичащи от Орхуската конвенция. То също така поддържа, че посочената конвенция има непосредствено действие.

## Факти и преюдициални въпроси

21. Жалбоподателят по главното производство Lesoochranárske zoskupenie VLK (наричано по-нататък „LZ“) е сдружение, създадено с цел защита на околната среда. LZ иска от ответника по главното производство Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Министерство на околната среда на Словашката република, наричано по-нататък „министерството“) да бъде информирано за започването на всяко административно производство, което може да засегне интересите на защитата на природата и на околната среда или което е свързано с предоставяне на дерогации от защитата на определени видове или територии.

23. С решение от 26 юни 2008 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) министерството потвърждава решението си от 21 април 2008 г. В него то посочва също, че LZ няма статута на страна в производството. Следователно LZ не може да обжалва решението от 21 април 2008 г. Освен това министерството приема, че Орхуската конвенция е международна конвенция, за чието прилагане е необходим закон. Според него адресатът на член 9, параграфи 2 и 3 от Орхуската конвенция е Словашката република и сами по себе си тези разпоредби не съдържат недвусмислено посочване на права и свободи, замислени като основни, които биха могли да бъдат пряко приложими от публичните власти по смисъла на теорията „self-executing“,

използвана в международното публично право.

24. LZ сезира Krajský súd v Bratislave (наричан по-нататък „регионалният съд на Братислава“) с жалба срещу обжалваното решение. Този съд разглежда обжалваното решение заедно с предхождащото го административно производство и отхвърля жалбата на LZ.

25. В мотивите си регионалният съд в Братислава по-конкретно подчертава, че нито от логическото, нито от граматическото тълкуване на член 9, параграфи 2 и 3 от Орхуската конвенция може да се изведе възникване на право на участие в административно и съдебно производство в качеството на страна. Тъкмо обратното, Орхуската конвенция налага на договарящите страни да приемат в неуточнен период от време вътрешна правна уредба, въз основа на която да позволят на заинтересованата общественост да вземе участие в разглеждането на решенията относно дейности, определени в член 6 от нея, пред съда или пред други административни органи.

26. LZ подава жалба пред Върховния съд, който решава да спре производството и да постави на Съда следните въпроси:

„1. Възможно ли е да се признае непосредствената приложимост („self-executing

effect“) на международните договори за член 9 от Орхуската конвенция, и по-специално за параграф 3 от него, с оглед на основната цел на тази международна конвенция, а именно да промени класическата концепция за активна процесуална легитимация, като предостави и на обществеността или на заинтересованите представители на обществеността качеството на страна в процеса, при положение че към настоящия момент, макар да се е присъединил към посочената международна конвенция на 17 февруари 2005 г., Европейският съюз не е приел обществени мерки за нейното изпълнение?

2. Възможно ли е да се признае непосредствената приложимост или непосредственото действие на общностното право по смисъла на постоянната практика на Съда за член 9 от Орхуската конвенция, и по-специално за параграф 3 от него, който понастоящем е част от общностното право?

3. При утвърдителен отговор на въпрос 1 или 2, възможно ли е член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция да се тълкува с оглед на основната цел на тази международна конвенция в смисъл, че изразът „действия на държавни органи“ включва и действия, изразяващи се в постановяването на решение, така че възможността за обществеността да се обърне към съдилищата да включва и правото да обжалва

самото решение на държавния орган, чиято незаконосъобразност има последици върху околната среда?“.

27. Писмени становища са представени от LZ, правителствата на Германия, Гърция, Франция, Полша, Финландия, Швеция, Словашката република и Обединеното кралство и Комисията. С изключение на гръцкото и шведското правителство, всички тези страни присъстват на заседанието от 4 май 2010 г., на което представят становищата си.

## Предварителни бележки

### *Допустимост*

28. Първите два въпроса, отправени до Съда, се отнасят до тълкуването на „член 9, и по-специално на параграф 3 от него“ от Орхуската конвенция. Третият въпрос засяга изключително член 9, параграф 3. Член 9 е озаглавен „Достъп до правосъдие“. Неговите параграфи третират съответно различни аспекти от тази област.

29. Така член 9, параграф 1 предвижда възможността за подаване на жалба, ако искането за информация не е удовлетворено.

Член 9, параграф 2 задължава договарящите страни да осигурят, в рамките на своите национални законодателства, на членовете на заинтересованата общественост, които отговарят на специфичните критерии, достъп до процедура за обжалване, за да оспорват по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6 от Конвенцията<sup>16</sup>. Член 9, параграф 3 предвижда допълнително задължение за всяка договаряща страна да осигури на представителите на обществеността, които отговарят на критериите по националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда. Член 9, параграф 4 гласи, че процедурите, споменати в първите три параграфа, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, и определя някои условия, на които подобни процедури трябва да отговарят. Накрая, член 9, параграф 5 задължава договарящите страни да предоставят информация на обществеността относно достъпа до административни и съдебни процедури за обжалване, както и да обмислят създаването на подходящи помощни механизми с цел отстраняване или намаляване на финансовите и други пречки, които затрудняват достъпа до правосъдие.

30. В своите становища полското правителство и правителството на Обединеното кралство повдигат въпроса за

16 — Националното право може да разшири категорията на „всяко решение, действие или пропуск“, подлежащ(о) на обжалване.

допустимостта. Те считат, че по естеството си отправените въпроси се отнасят до член 9, параграф 3 и поради това предлагат на Съда да обяви за недопустимо искането, доколкото то се отнася до другите параграфи на член 9 от Орхуската конвенция.

31. Според постоянната съдебна практика в рамките на преюдициалното производство само националният съд, който е сезиран със спора, може да прецени както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно тъй като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на общностното право, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. Все пак Съдът е постановил също така, че при изключителни обстоятелства може да разгледа условията, при които е сезиран от националният съд, за да провери собствената си компетентност. В частност отказът на Съда да се произнесе по преюдициален въпрос, поставен от национален съд, е възможен само когато е съвсем очевидно, че проблемът е от хипотетично естество<sup>17</sup>.

32. Пред запитващата юрисдикция LZ се позовава единствено на член 9, параграфи 2 и 3 от Орхуската конвенция. Всеки отговор на Съда във връзка с член 9, параграфи 1, 4 и 5 би бил без значение за спора по главното производство. Следователно поставените от запитващата юрисдикция въпроси във връзка с тези други параграфи

от член 9 са хипотетични и следователно недопустими.

33. Член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция предвижда достъп до правосъдие за всеки, който желае да оспори решения, действия или пропуски, които са предмет на разпоредбите на член 6 от нея. Посоченият член 6 се отнася до дейности, изброени в анекс I към конвенцията (списък, който съдържа по-конкретно промишлени проекти, производство и обработка на метали и управление на отпадъци), и до дейности, които според националното право могат да имат значителен ефект върху околната среда.

34. Материалното приложно поле на член 9, параграф 2 е идентично на това на Директива ОВОС и Директива КПКЗ (която действа независимо от Директива ОВОС и не поставя пречки за нейното прилагане).

35. Това сходство в предмета предполага, че член 9, параграф 2 е напълно транспониран в правото на Съюза. Освен това в съображения 10 и 11 от Директива 2003/35 се посочва, че законодателят приема мерките с този текст изменения за адекватни за целите на пълното въвеждане на тази разпоредба.

17 — Вж. например скорошното Решение от 19 ноември 2009 г. по дело Filipiak и др. (C-314/08, Сборник, стр. I-11049, точки 40—42 и цитираната съдебна практика).

36. При тези обстоятелства въпросът за непосредственото действие на член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция не стои<sup>18</sup>.

37. Следователно предлагам на Съда да отговори на поставените му въпроси само доколкото те се отнасят до член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

38. Накрая, както правилно отбелязва Обединеното кралство, въпреки че в своите въпроси запитващата юрисдикция използва едновременно изразите „непосредствено действие“ и „непосредствена приложимост“, първите два въпроса, поставени на Съда, се отнасят до непосредственото действие на член 9, параграф 3<sup>19</sup>. Ето защо предлагам тези първи два въпроса да се разглеждат като отнасящи се единствено до непосредственото действие.

18 — Възможно е да се постави въпросът дали започнатото от LZ производство попада в приложното поле на член 6 (и следователно на член 9, параграф 2) от Орхуската конвенция. Тези разпоредби се отнасят до решение за дерогиране от условията за защита, предвидени за кафявата мечка като животински вид. Дори да се отнасят до решение, което може да засегне местообитанието на кафявата мечка, подобно решение, струва ми се, не попада в обхвата на приложение I към Директива ОВОС. Освен това Директивата за местообитанията не съдържа разпоредба относно значителните последици, които някои проекти могат да имат върху околната среда. Във всички случаи, националният съд следва да реши всички тези въпроси.

19 — Терминът „непосредствено действие“ означава, че всеки може да се позове на въпросната разпоредба пред националния съд, докато терминът „непосредствена приложимост“ означава, че дадено споразумение е „self-executing“, без да е необходимо приемането на законодателство на Европейския съюз или на национално законодателство за неговото изпълнение.

39. За по-голяма яснота отбелязвам, че релевантни критерии в конкретния случай за определяне на „непосредственото действие“ са критериите на международното право, които донякъде се различават от тези на „вътрешното“ право на Съюза. Ще се спра на тази разлика по-долу<sup>20</sup>.

### Първият преюдициален въпрос

40. С първите два въпроса запитващата юрисдикция иска да се установи дали е възможно да се признае непосредствено действие на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

41. Както отбелязват някои от страните, представили становища пред Съда, първият въпрос се отнася косвено до компетентността и до правомощието за тълкуване на смесените споразумения. Всъщност Комисията, финландското и шведското правителство поставят по-специално въпроса дали Съдът е компетентен да отговори на преюдициалния въпрос, който му е поставен в конкретния случай.

42. Тези въпроси за разпределяне на компетентност са разгледани от Съда в дълга и понякога непоследователна съдебна практика, чиято кулминация се достига с

20 — Вж. точка 85 по-долу.

постановеното наскоро Решение от 11 септември 2007 г. по дело Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos<sup>21</sup>. Предлагам да започна с анализ на това решение.

дело AETR, остава отправна точка за всеки анализ на смесените споразумения<sup>24</sup>.

### *Практиката на Съда относно смесените споразумения*

43. Както се посочва в голяма част от доктрината, смесените споразумения представляват особено оспорвана категория нормативни инструменти в европейското право<sup>22</sup>. Първоначално Съдът се съсредоточава върху разпределянето на компетенции между Общността и държавите членки. В своето Решение от 31 март 1971 г. по дело Комисия/Съвет той приема, че държавите членки загубват своята външна компетентност, когато на Общността се предоставя изключителна външна компетентност. Общността може да придобие подобна изключителна външна компетентност посредством вътрешни правни актове<sup>23</sup>. Принципът, изведен в Решение по

44. В такъв случай ограничава ли се правомощието на Съда да тълкува смесени споразумения единствено до тези разпоредби от смесените споразумения, които попадат в компетентността на Общността?

45. Почти едновременно с тази съдебна практика започва да се поставя въпросът за компетентността на Съда да се произнася по преюдициални запитвания относно валидността и тълкуването на смесени споразумения. Скоро след това в Решение от 30 април 1974 г. по дело Haegeman Съдът стига до извода, че притежава такава компетентност. В този си извод той се основава на това, че е компетентен да се произнася по актовете на институциите на Общността, както и на това, че международните споразумения, сключени в съответствие с днешния член 300 ЕО, попадат в този обхват<sup>25</sup>.

46. Първоначално въпросът за границите на компетентността не се поставя пряко<sup>26</sup>.

21 — Дело C-431/05, Сборник, стр. I-7001 (наричано по-нататък „Решение по дело Merck“). В своето заключение генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer прави подробен анализ на релевантната съдебна практика. Въпреки това, доколкото този проблем се поставя отново в настоящото производство, ще разгледам анализираниите от него решения.

22 — За придобиване на обща представа вж. Heliskoski, J. Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States. Kluwer Law International. Den Haag 2001.

23 — Дело 22/70, Recueil, стр. 263, точки 17—19.

24 — Вж. например Обсъждане 1/78 от 14 ноември 1978 г. относно проект за Конвенция на Международната агенция за атомна енергия относно защитата на ядрените материали, съоръжения и транспорт (Recueil, стр. 2151, точки 31—35), но също и последващото Становище 1/94 на Съда от 15 ноември 1994 г. относно компетентността на Общността да сключва международни споразумения в областта на услугите и защитата на интелектуалната собственост (Recueil, стр. I-5267, точка 77). Изведеният от Решение по дело AETR принцип е възпроизведен също в Протокол № 25 към Лисабонския договор въз основа на член 2, параграф 2 от ДФЕС и уредената там споделена компетентност.

25 — Дело 181/73, Recueil, стр. 449, точки 4—6.

26 — Вж. напр. Решение от 24 ноември 1977 г. по дело Razanatsimba (65/77, Recueil, стр. 2229).

След това в Решение по дело Demirel<sup>27</sup> Съдът си поставя въпроса дали е компетентен да тълкува Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция. Той отговаря, че разполага с подобна компетентност, по съображение че разглежданите задължения, поети в областта на свободното движение, попадат в компетентността на Общността<sup>28</sup>. За известно време след това Съдът възприема твърде широк подход относно своята компетентност да тълкува подобни разпоредби<sup>29</sup>.

47. През 1996 г. обаче подходът на Съда е изменен от Решение по дело Hermès<sup>30</sup>, свързано с тълкуване на разпоредбите от Споразумението ТРИПС. В това дело, в което се поставя въпросът дали националните мерки, приети в рамките на обезпечително производство, представляват „временни мерки“ по смисъла на член 50 от ТРИПС, компетентността на Съда е оспорена, по съображение че Общността не е приела решение за упражняването на

компетентност, която не е изключителна в рамките на смесено споразумение<sup>31</sup>.

48. Съдът приема, че е компетентен да тълкува въпросния член, тъй като към момента на подписването на споразумението Регламент № 40/94<sup>32</sup>, който се отнася до (и е засегнат от) член 50 ТРИПС, вече е бил влязъл в сила. Доколкото това положение се отнася едновременно до националното и до общностното право, Съдът е компетентен преди всичко поради факта че трябва да предотврати различията в тълкуването, които биха възникнали, ако проблемът трябваше да се реши единствено от националните съдии<sup>33</sup>. За този извод Съдът се позовава изрично на своите решения от 17 юли 1997 г. по дело Giloy<sup>34</sup> и по дело Leur-Bloem<sup>35</sup> (като и двете дела се отнасят до еднаквото тълкуване на общностното и

27 — Решение от 30 септември 1987 г. (12/86, Recueil, стр. 3719).

28 — Горепосоченото решение, точки 6—12. Както обаче Eeckhout подчертава в решението по дело Demirel, Съдът констатира, че въпросът дали е компетентен да тълкува разпоредба относно поети само от държава членка задължения, не възниква. По-скоро Съдът само потвърждава наличието на връзка между общностната и собствената му компетентност (*External Relations of the European Union*. Oxford University Press 2004, p. 236).

29 — Това решение стои в основата на дълга поредица от съдебна практика относно Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция, започваща с Решение от 20 септември 1990 г. по дело Sevince (C-192/89, Recueil, стр. I-3461) и Решение от 16 септември 1992 г. по дело Kus (C-237/91, Recueil, стр. I-6781).

30 — Решение от 16 юни 1998 г. по дело Hermès International (C-53/96, Recueil, стр. I-3603).

31 — В точка 52 от заключението си по дело Merck генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer повтаря забележката на Eeckhout (цит. съч., стр. 237), според която решението по дело Hermès показва слабостите на използването на общностната компетентност като критерий за определяне на подсъдността, а именно последната е залогник на сложността на общностната компетентност. Аз също споделям това мнение.

32 — Регламент на Съвета от 20 декември 1993 година относно марката на Общността (OVL 11, 1994 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 146).

33 — Точки 22—33 от решението. Този откъс се схваща от някои автори, например Dashwood (вж. например Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements. — in : O'Keeffe, and Bavasso (ed.), *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*. Kluwer Law International. Den Haag 2000, p. 173) като предоставящ компетентност за тълкуване в областите на съвместната компетентност между Общността и държавите членки. Heliskoski обаче критикува това широко тълкуване в *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, op. cit., 59—60). Решението по дело Merck изглежда предрича края на този широк подход, въпреки че целта за предотвратяване на различия в тълкуването продължава да е валидно основание в подкрепа на постановеното в него разрешение.

34 — C-130/95, Recueil, стр. I-4291.

35 — C-28/95, Recueil, стр. I-4161.

на националното право, без допълнителното усложняване, породено от споделяната компетентност в рамките на смесено споразумение).

49. Няколко години по-късно Съдът потвърждава този подход в Решение по дело Dior и др.<sup>36</sup> — друго дело, което също се отнася до тълкуването на член 50 ТРИПС. С това решение Съдът разширява кръга от права на интелектуална собственост, попадащи в компетентността му за тълкуване на член 50, но най-интересното за настоящия случай разсъждение се намира в точка 49 от решението, където Съдът прави разграничение между търговски марки, от една страна, и промишлени дизайни и модели, от друга страна, по съображение че Общността е приела законодателство в областта на първите, но не и в областта на вторите. По този начин, макар и да приема, че отнасящите се до марките разпоредби от Споразумението ТРИПС нямат непосредствено действие (при все че националните съдилища имат задължение за последователно тълкуване), Съдът постановява, че в областта на промишлените дизайни и модели общностното право нито налага, нито забранява непосредственото действие<sup>37</sup>.

36 — Решение от 14 декември 2000 г. (C-300/98 и C-392/98, Recueil, стр. I-11307, наричано по-нататък „Решение по дело Dior“).

37 — Поради неясния си характер този подход е подложен на критика от генералния адвокат Jacobs в точка 40 от неговото заключение по дело Schieving-Nijstad и др. (Решение от 13 септември 2001 г., C-89/99, Recueil, стр. I-5851, точка 40). Eeckhout споделя това мнение, като поставя въпроса „дали настоящият [2004 г.] водовъртеж от компетенции и правно действие допринася в голяма степен, що се отнася до съдилищата, за резултатно и приложимо на практика въвеждане и прилагане на правото на СТО“ (цит. съч., стр. 243).

50. Решенията по дело Hermès и по дело Dior оставят множество въпроси без отговор. Например връзката между компетентност и подсъданост не е изяснена в тези дела, освен това Съдът не посочва причините в подкрепа на обхвата на компетентност, която счита, че притежава в тази област<sup>38</sup>.

51. За съжаление това искане за яснота не е удовлетворено с Решение от 13 септември 2001 г. по дело Schieving-Nijstad и др., където Съдът прави разграничение между, от една страна, компетентността за тълкуване на разпоредба, и компетентността за определяне на процесуалните правила, свързани с нейното прилагане, от друга страна<sup>39</sup>. Решенията по дело Etang de Berge и по дело „Завод Мох“<sup>40</sup>, постановени в рамките на преки искове по член 226 ЕО, а не по преюдициални запитвания по член 234 ЕО, възприемат направения порано анализ. В тези дела Съдът напълно игнорира въпроса за компетентността, като се ограничава с констатацията, че що се отнася до разпоредбите, които попадат в компетентността на Общността,

38 — Eeckhout предлага четири възможни причини за наличието на компетентност на Съда: обхватът на задълженията на Общността; връзките с хармонизираното общностно право; подходът спрямо сезирането по преюдициални въпроси и задължението за сътрудничество. След Решение по дело Dior редица автори се изказват в подкрепа на по-ясно излагане на причините: вж. например Koutrakos, P. The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure (2002). 7 EFA, p. 25 и Heliskoski, J. The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements (2000). — 69, Nordic Journal of International Law, p. 395.

39 — Точки 30–38. Eeckhout е особено критичен в това отношение, тъй като счита, че последното спада към въпроса за правните последици на дадена разпоредба и че тълкуването на тези последици е неразделна част от тълкуването на тази разпоредба.

40 — Решение от 7 октомври 2004 г. по дело Комисия/Франция (C-239/03, Recueil, стр. I-9325, наричано по-нататък „Решение по дело Etang de Berge“) и Решение от 30 май 2006 г. по дело Комисия/Иранция (C-459/03, Recueil, стр. I-4635, наричано по-нататък „Решение по дело „Завод Мох““).

смесените споразумения имат същия статут в общностния правен ред като чисто общностните споразумения<sup>41</sup>.

52. Ето защо преди Решение по дело Merck<sup>42</sup> е трудно да се определят областите, в които Съдът е компетентен по отношение на смесените споразумения. Тази трудност се проявява в някои становища, по-конкретно в тези на финландското и шведското правителство, които разглеждат въпроса за компетентността на Съда в становищата си относно тълкуването по същество на въпросната разпоредба.

53. В този смисъл ясното Решение по дело Merck е като полъх свеж въздух. Самото дело се отнася до тълкуването на член 33 от ТРИПС, но в него се поставя същият въпрос, който понастоящем стои пред Съда: коя юрисдикция се намира в най-добро положение да определи дали дадена разпоредба от смесено споразумение има или би могла да има непосредствено действие?

41 — Решение по дело Etang de Berre, точка 25. Съдът разглежда накратко въпроса за обхвата на компетентността на Общността, като приема, че липсата на общностни разпоредби относно специфичните проблеми на околната среда в област (защита на околната среда), която е широко регламентирана с общностното законодателство, не може да бъде пречка за компетентността на Общността (точки 27—31).

42 — Посочено по-горе, бележка под линия 21.

54. Съдът категорично приема, че правомощието да се определи дали дадена разпоредба има непосредствено действие зависи от въпроса дали тази разпоредба се вписва в област, която е предмет на законодателство на Общността. Ако това е така, общностното право (според тълкуването му, дадено от Съда) ще се приложи; в противен случай правният ред на държава членка нито изисква, нито забранява да се предостави на частноправните субекти правото да се позовават пряко на въпросната норма. Освен това Съдът приема, че разглеждането на въпроса за разпределяне на компетенции между Общността и нейните държави членки изисква еднозначен отговор на общностно равнище, какъвто само Съдът е в състояние да даде и в този смисъл той е компетентен да го разгледа<sup>43</sup>.

55. Въпреки това донякъде лаконично разсъждение, струва ми се, че решението по дело Merck разплита гордиевия възел и дава ясен отговор на въпроса дали Съдът е компетентен да реши коя юрисдикция се намира в най-добро положение да определи дали дадена разпоредба има непосредствено действие. Съдът отговаря, че именно той е компетентен.

56. Напълно споделям извода, до който стига Съдът в Решение по дело Merck. Това решение се отличава с твърде прагматичен подход спрямо въпрос, който често възниква в чувствителен политически

43 — Точки 33—38.

контекст. Както се отбелязва в част от доктрината, сами по себе си смесените споразумения са творение на прагматични усилия — средство за разрешаване на проблеми, възникнали от необходимостта от сключване на международни договори в многоаспектна система<sup>44</sup>.

57. Изложеният по-долу анализ се прилага до голяма степен към Решение по дело Merck. Ще направя само някои уточнения, доколкото считам, че те биха били от полза на Съда.

#### *Правомощие за тълкуване на смесените споразумения*

58. Член 300, параграф 7 ЕО гласи, че споразуменията, сключени при условията, посочени в настоящия член, са задължителни за институциите на Общността и за държавите членки. Орхуската конвенция е такова споразумение. Нейните разпоредби понастоящем са неразделна част от общностния правен ред<sup>45</sup>. Смесените споразумения, сключени с Общността, нейните държави членки и трети държави

имат същия статус в общностния правен ред като чисто общностните споразумения, доколкото техните разпоредби попадат в обхвата на компетентността на Общността<sup>46</sup>.

59. Подобно на настоящото дело, Решение по дело Merck се отнася за смесено споразумение, в което не е направено разпределение между съответните задължения на Общността и на държавите членки спрямо другите договарящи страни. Съдът приема, че е компетентен и че се намира в най-добро положение да разгледа въпроса за разпределянето на компетентност между Общността и държавите членки и да определи задълженията, които Общността е поела с това споразумение<sup>47</sup>.

60. Споделям това мнение. Според мен е ясно, че Съдът е единствената институция, която може да направи подобна оценка<sup>48</sup>.

46 — Решение по дело *Étang de Berre* (точка 25 и цитираната съдебна практика). Това важи не само за разпоредбите, спадащи към изключителната компетентност на Общността, но и за тези, които падат към смесената компетентност. Може би е удачно да си представим, че Общността придобива изключителна външна компетентност посредством упражняването на латентно правомощие. В своето заключение по дело *Dior* (точка 43) генералният адвокат Cosmas прави разграничение между потенциална и настояща компетентност на Общността, като твърди, че първата се превръща във втората, когато Общността приема законодателна мярка в дадена област. Този анализ се възприема от Eeckhout (цит. съч., стр. 271) и аз също го подкрепям като концептуален поглед върху проблема.

47 — Точки 31—33 от решението.

48 — В своето заключение по дело *Dior* генералният адвокат Cosmas твърдо се противопоставя на предоставянето на Съда на компетентност да тълкува всички разпоредби на смесените споразумения, защото подобен подход би затруднил националните власти при упражняването на компетентността им и защото ролята на Съда като институция не включва законодателни инициативи за хармонизиране на националното законодателство (вж. точки 42 и 48).

44 — Вж. по-конкретно *De Baere*, G. *Constitutional Principles of EU External Relations*. Oxford University Press, 2008, р. 264.

45 — Вж. Решение по дело „Завод Мох“, точки 82 и 84 и цитираната съдебна практика. Това е отдавна установена съдебна практика: вж. Решение по дело *Demirel* (точка 6 и цитираната съдебна практика).

Не мисля, че е удачно да се забрани изкуствено на Съда да направи дори първата крачка към тълкуване на законодателството като цяло, с оглед на това всички страни по смесено споразумение да познават своите задължения и своите правомощия за тълкуване на материалното право. Подобен подход води до абсурдно положение.

*Коя юрисдикция се намира в най-добро положение да прецени дали член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция има непосредствено действие?*

61. Нещо повече, всеки друг подход би причинил раздробяване на самия процес на въвеждане на законодателството. На свой ред, това би увеличило правната несигурност за Общността, за държавите членки и за трети държави — страни по конвенцията, както и за потенциалните жалбоподатели. Твърде вероятно е и това да откряне вратата на обвинения спрямо Общността за неизпълнение на нейните задължения като договаряща страна.

63. Критерият, определен от Съда в Решение по дело Merck за разрешаването на този въпрос<sup>49</sup>, е дали Общността е приела законодателни мерки в конкретната област, в която попада въпросната разпоредба.

64. Този критерий отразява разграничението, направено от Съда в Решение по дело AETR<sup>50</sup>, т.е. дали дадена разпоредба попада или не в изключителната компетентност на Общността, зависи от това дали в конкретната област са приети достатъчно подробни вътрешни норми. Той запазва също и един от положителните аспекти на решението по дело Hermès, по-конкретно предотвратяването на евентуални различия в тълкуването, при които общностното право може да бъде засегнато, заради което е необходимо еднакво тълкуване.

62. Поради тези причини ми се струва разумно да се следва подходът, възприет от Съда в Решение по дело Merck, а именно че Съдът има най-малкото достатъчна компетентност да реши коя юрисдикция — той самият или компетентната юрисдикция на държава членка — е в състояние най-добре да прецени дали конкретна разпоредба има непосредствено действие.

65. Представлява ли член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция разпоредба, попадаща в област, в която Общността вече е приела законодателни мерки?

<sup>49</sup> — Както и на свързания с това въпрос дали, що се отнася до разпоредбата сама по себе си, общностното право допуска разпоредба от смесено споразумение да има непосредствено действие.

<sup>50</sup> — За целите на ex post разпределяне на правомощия в рамките на смесено споразумение.

66. Тук възниква един от проблемите, поставени в Решение по дело Merck. Това решение не съдържа указание за това кога е налице „достатъчно значително“ упражняване на правомощията на Общността, за да се може да се направи изводът, че Общността е приела законодателни мерки в дадена „област“.

Може ли да се вземе предвид приетото впоследствие законодателство?

67. Под прието впоследствие законодателство разбирам законодателството, свързано с предмета на административно решение (например защитените видове, за които става въпрос), а не това, което урежда достъпа до правосъдие във връзка със самото решение. Безспорно, Съдът ще иска да вземе предвид подобно законодателство, за да се произнесе, но тук възниква следният въпрос: съществуването на подобно законодателство има ли значение и с оглед на достъпа до правосъдие по Орхуската конвенция?

68. Висящият пред запитващата юрисдикция спор се отнася до кафявата мечка. Следователно поставеният въпрос е дали обстоятелството, че кафявата мечка е включена в списъка с видовете, защитени с Директивата за местообитанията, е от значение, за да се определи дали член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция се вписва в област, попадаща в обхвата на общностното право.

69. Считаю, че отговорът е отрицателен.

70. Ако трябваше да се взема предвид подобно прието впоследствие законодателство, тълкуването на член 9, параграф 3 би било разпокъсано. То би зависило от конкретните факти по делото, което тълкуваният съд разглежда. Например в конкретния случай отговорът на въпроса дали Съдът или националната юрисдикция е компетентен или компетентна да тълкува Орхуската конвенция ще зависи от обстоятелството дали животинският вид, за който е дадено разрешително за ловуване, е вписан или не в конкретен списък от Директивата за местообитанията. Това е твърде случайно и произволно, за да бъде задоволителен метод за определяне на съдебната компетентност.

71. Разбира се, значително прието впоследствие законодателство може в определени случаи да ограничи свободата на преценка на националната юрисдикция, независимо от влиянието на член 9, параграф 3. Така в настоящото производство би могло да се направи уместно позоваване на Директивата за местообитанията, в която кафявата мечка е вписана като защитен вид<sup>51</sup>. Тази директива няма пряко значение за поставените на Съда преюдициални въпроси и не се отразява по

51 — Вж. точка 16 по-горе.

никакъв начин върху въпроса дали член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция може да има непосредствено действие. Въпреки това Словашката република е длъжна да следи за точното транспониране на Директивата за местообитанията<sup>52</sup>.

### Определяне на „областта“

72. Колко точно трябва да се определи областта, в която Общността е приела законодателни мерки? Всички хипотези са възможни — от най-широкото абстрактно понятие („законодателство, засягащо околната среда“)<sup>53</sup> до дефиниция, която съответства на част или на целия предмет на Орхуската конвенция („достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп

до правосъдие по екологични въпроси“)<sup>54</sup>, за да се определи дали конкретният предмет на въпросната разпоредба е обхванат от законодателна мярка за въвеждане на тази разпоредба в правото на ЕС.

73. Разпределянето на правомощия в смесените споразумения се регулира от прагматични причини, но едновременно с това подлежи на развитие. Понякога смесените споразумения представляват законодателни компромиси, родени от политическата необходимост от сключване на договор. Следователно изглежда разумно Съдът да определи по прагматичен начин „областта“, свързана с прилагането на конкретна разпоредба, като има предвид както въпросната международна конвенция, така и факта дали е била приета мярка в правото на Съюза с цел да се въведе въпросната разпоредба на равнището на държавите членки.

74. Член 9, параграф 3 налага по-конкретно серия от отделни задължения на договарящите страни по Орхуската конвенция. Въпреки че тази разпоредба да се вписва в широката област на „правото на околната среда“ (което е предмет на поредица от законодателни инициативи на равнището на Общността), предвидените в нея задължения са достатъчно обособени от задълженията, предвидени в другите параграфи на член 9 (както Съветът подчертава

52 — Например въпреки че сама по себе си Директивата за местообитанията не дава никаква процесуална легитимация на лице, което желае да оспори административно производство, запитващата юрисдикция може да бъде длъжна служебно да отсъди, че по същество обжалваното решение е в разрез със задълженията на Словашката република по общностното право. При условията на евентуалност е възможно тя да бъде задължена да уважи жалбата в съответствие с член 3, параграф 1, буква б) и членове 12 и 13 от Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, 2004 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168), ако е причинена вреда на защитен вид (кафявата мечка) от „трудова дейност“ по смисъла на член 2, параграф 7 от тази директива и ако жалбоподателят има „достатъчен интерес“ по словашкото право, както е предвидено в член 12, параграф 1, трета алинея.

53 — Това е загатното в Решение по дело Etang de Berge (точка 28), въпреки че, както е посочено по-горе, това дело се отнася до компетентността на Съда в рамките на иск за установяване на неизпълнение на задължения.

54 — Такъв изглежда е случаят по дело Diog: вж. точка 32 от заключението на генералния адвокат Cosmas. При все това в точка 33 от своето заключение той предлага критерият да бъде дали Общността „на практика е упражнила своята потенциална компетентност“ в конкретната област. В точка 35 той предлага също да се прецени дали „някоя разпоредба на общностното право е била засегната от тълкуването и прилагането“ на въпросния член.

в Декларацията), за да се налага Съдът да прецени дали Общността е приела законодателни мерки в конкретната обхваната от член 9, параграф 3 област.

*Приела ли е Общността законодателни мерки в областта, обхваната от член 9, параграф 3?*

75. Както отбелязват полското и финландското правителство, до този момент Общността не е приела законодателни мерки в специфичната област, която попада в обхвата на член 9, параграф 3.

76. Въпреки че Директива 2003/35 обхваща член 9, параграф 2, разпоредбата на член 9, параграф 3 все още не е станала част от правото на ЕС<sup>55</sup>. Единственото транспониране на член 9, параграф 3, извършено само по отношение

на институциите на Съюза, е направено с Регламент № 1367/2006. Считам, че тук може да се приложи вариант на принципа на common law, наречен „inclusio unis est exclusio alterius“. Наличието на регламент, с който член 9, параграф 3 се прилага единствено спрямо институциите, само прави по-очевидна липсата на мярка в правото на ЕС, която да въведе еквивалентни задължения във вътрешния правен ред на държавите членки<sup>56</sup>. Предложението на Комисията за директива, чрез която да влезе в сила член 9, параграф 3 по отношение на задълженията на държавите членки, се сблъсква с много трудности. Задълженията по член 9, параграф 3 все още не са транспонирани в националното право посредством законодателството на ЕС.

77. Струва ми се особено показателно това, че предложението за директива за прилагането на член 9, параграф 3 все още се намира в застой. Не мисля, че Съдът би следвало да пренебрегне липсата на релевантно общностно законодателство и да се прогласи за компетентен да тълкува дали член 9, параграф 3 има непосредствено действие. Ако направи това, Съдът ще навлезе в област, запазена за законодателя.

55 — В това отношение се откроява явно широкият обхват на Решение по дело Etang de Berge. Както посочва полското правителство, по това дело Съдът отхвърля възраженията относно компетентността си, по съображение че общото законодателство вече е въведено, но липсва законодателство по специфичния въпрос, който му е поставен. В настоящото дело член 9, параграф 3 е самостоятелна разпоредба: тя не представлява подслучай на останалите части от член 9 (член 9, параграф 2), които вече са въведени в правото на ЕС.

56 — Вж. Решение на Първоинстанционния съд от 1 юли 2008 г. по дело Região autónoma dos Açores/Съвет (Т-37/04, Сборник, стр. II-103, точка 93), в което е постановено, че последиците от Регламент № 1367/2006 засягат единствено институциите.

До този момент обаче законодателят е решил да не предприема нищо.

78. Освен това в Декларацията се посочва, че „изпълнението на задълженията, произтичащи от член 9, параграф 3 от конвенцията, тъй като те се отнасят до административни и юридически процедури по възражения и пропуски от страна на частни лица и обществени органи, различни от институциите на Европейската общност“ попада в компетентността на държавите членки, които са отговорни за изпълнението на тези задължения, до приемането на мерки в тази област от Общността. Според мен това, че не е приета нито една мярка, има съществено значение<sup>57</sup>.

79. Доколкото спорът по главното производство се отнася до основни задължения, стигам до извода, че член 9, параграф 3 не попада в област от приложното поле на общностното право.

80. Следователно националните съдилища на държавите членки следва да определят дали член 9, параграф 3 трябва да се схваща като имащ непосредствено действие в съответния им национален правен ред. Правото на Съюза нито налага, нито изключва подобно тълкуване. Ето защо националният съд е свободен да приложи непосредствено тази разпоредба

при условията, предвидени в националното право, без правото на Съюза да му налага това. По-скоро, доколкото член 9, параграф 3 налага задължения на държавите членки, те следва да изпълнят тези задължения по силата на международното право.

### *Заклучение*

81. Ето защо предлагам на Съда да постанови, че при положение че Европейският съюз се е присъединил към Орхуската конвенция на 17 февруари 2005 г., но до днес все още не е приел законодателни мерки за въвеждането в правото на Съюза на задълженията, които член 9, параграф 3 от нея налага на държавите членки (за разлика от институциите на Европейския съюз), националните съдилища следва да определят дали тази разпоредба има непосредствено действие в техния вътрешен правен ред.

82. Ако Съдът не се съгласи с моето заключение по първия въпрос, ще бъде необходимо да се разгледат вторият и третият въпрос.

<sup>57</sup> — Този елемент също отличава фактите по настоящото дело от тези по дело *État de Berte*.

## Вторият въпрос

83. Непосредствено приложим ли е член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция?

84. Ако Съдът сметне за необходимо да отговори на този въпрос, предлагам да приеме, че член 9, параграф 3 няма непосредствено действие.

85. Непосредственото (или друго) действие на разпоредба от международна конвенция, която обвързва Съюза, може да бъде пряко предвидено от договарящите страни в самия договор. В противен случай съдилищата на тези страни следва да преценят дали разпоредбата има непосредствено действие. Съдът е приел, че разпоредба на споразумение, сключено от Общността с трети държави, има непосредствено действие, когато предвид нейния текст, както и предвид предмета и същността на това споразумение, тя съдържа ясни и точни задължения, чието изпълнение или действие не зависи от издаването на последващ акт<sup>58</sup>.

58 — Вж. например Решение от 13 декември 2007 г. по дело Asda Stores (C-372/06, Сборник, стр. I-11223, точка 82 и цитираната съдебна практика). Вж. също Решение по дело Demirel, цитирано в бележка под линия 27, точка 14 и Решение от 3 юни 2008 г. по дело Intertanko и др. (C-308/06, Сборник, стр. I-4057, точка 39). Малко по-различни формулировки са възприети в Решение по дело Dior (точка 42) и в заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело FIAMM и FIAMM Technologies/Съвет и Комисия (Решение от 9 септември 2008 г., C-120/06 P и C-121/06 P, Сборник, стр. I-6513), в точка 26 от което той критикува използването на термина „непосредствено действие“, тъй като той обхваща две различни правни категории.

86. Член 9, параграф 3 гласи, че „в допълнение и без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 по-горе, всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда“.

87. Считаю, че член 9, параграф 3 не съдържа никакво достатъчно ясно и точно задължение, за да уреди пряко правното положение на частноправни субекти, без да е необходимо изясняване или уточняване.

88. LZ правилно поддържа, че по силата на член 9, параграф 3 членовете на обществеността имат правото на достъп до административни и съдебни производства. При все това те могат да се ползват от това право единствено ако отговарят на критериите, установени в националното право<sup>59</sup>. Нито член 9, параграф 3, нито някоя друга разпоредба от Орхуската конвенция дават указания какви трябва или следва да бъдат тези критерии. Тъкмо обратното, както германското правителство правилно посочва, от подготвителните материали [*travaux préparatoires*] по Орхуската конвенция може да се предположи, че

59 — Дали LZ отговаря на тези критерии, разбира се, е въпрос, който трябва да реши националният съд.

нейните автори са искали договарящите страни да дадат такова определение<sup>60</sup>.

89. При липсата на тези изрични ограничения член 9, параграф 3 би имал много голямо приложно поле. Да се предостави непосредствено действие на член 9, параграф 3, като по този начин се пренебрегне възможността за държавите членки да установят критериите за неговото прилагане, би било равнозначно на извършване на *actio popularis* по съдебен път, вместо да се предприеме законодателно действие. Фактът, че предложението за директива все още не е прието, показва, че в този специфичен контекст подобна мярка би била особено неподходяща.

90. В хода на съдебното заседание LZ изтъква, че Съдът е постановил, че необходимостта от установяване на критерии от държавите членки не поставя по необходимост пречки пред непосредствено действие. При все това съдебната практика, на която то се позовава, а именно Решение по дело *Deutscher Handballbund*<sup>61</sup> и Решение по дело *Simutenkov*<sup>62</sup>, се отличава с

това, че в тези дела критериите, които съответните държави членки е трябвало да определят, са били критерии с ограничен обхват, свързани с производството, а не материални критерии, чийто обхват е по-широк.

91. Накрая, както Комисията правилно отбелязва, признаването на непосредствено действие на член 9, параграф 3, така че (при липсата на критерий в обратен смисъл) членовете на обществеността да могат да се позовават на този член, би породило правна несигурност за всички правни субекти, чиито действия или пропуски могат да бъдат предмет на административни или съдебни производства. Тези правни субекти могат да бъдат както частни лица, така и публични власти. Считаю, че това е допълнителна причина, за да се приеме, че член 9, параграф 3 няма непосредствено действие.

92. Ще добавя единствено че обстоятелството, че конкретна разпоредба от международна конвенция е лишена от непосредствено действие, не означава, че националните съдилища на договарящите страни не са длъжни да я вземат предвид<sup>63</sup>.

60 — Подготвителните материали могат да бъдат намерени в ECE/MP.PP/2005/3/Add.3 от 8 юни 2005 г. ([www.unesce.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm](http://www.unesce.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm)). Член 31 от Виенската конвенция за правото на договорите гласи, че според международното право договорът трябва да се тълкува в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на термините. При все това както член 32 от нея, така и общите принципи на международното право позволяват да се направи позоваване на подготвителните материали по договор, за да се определи значението на термин, когато тълкуването, основано на обикновеното значение в духа на обекта и целите на договора, би довело до двусмислено и неясно значение. Вж. *Sinclair*. The Vienna Convention on the Law of Treaties. 2. ed. Manchester University Press. 1984. p. 141 sq.

61 — Решение от 8 май 2003 г. по дело *Deutscher Handballbund* (C-438/00, Recueil, стр. I-4135, точка 29).

62 — Решение на Съда от 12 април 2005 г. по дело *Simutenkov* (C-265/03, Recueil, стр. I-2579, точки 24 и 25).

63 — Вж. по аналогия точка 80 от заключението на генералния адвокат Cosmas по дело *Dioğ*, посочено по-горе, бележка под линия 36.

93. Ето защо предлагам, ако сметне за необходимо да отговори на втория преюдициален въпрос, Съдът да постанови, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция няма непосредствено действие в правото на ЕС.

### Третият преюдициален въпрос

94. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали изразът „действия на държавни органи“ в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция включва и действия на административен орган.

95. Безспорно по силата на Регламент № 1367/2006 Съдът е компетентен да тълкува член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция във връзка със задълженията, които той налага на институциите на ЕС. Доколкото е желателно, следвайки съображенията в Решение по дело Dzodzi<sup>64</sup> и Решение по дело Leur Bloem<sup>65</sup>, че националният съд, който трябва да приложи тази разпоредба в контекста на своето национално право, следва да познава

смисъла, който ще бъде даден на основни термини в контекста на правото на ЕС, Съдът може да реши да отговори на третия поставен въпрос.

96. В конкретния случай трудността изглежда идва от езиковата особеност на словашкият текст на Орхуската конвенция. Думата „akt“, която поначало се използва за обозначаване на административно действие в словашкото право, е използвана в член 6 и навсякъде в другите параграфи на член 9, но не и в параграф 3. Там вместо това е използвана думата „ukon“. Вследствие на това словашкият върховен съд приема, че изразът „действия или пропуски“ в член 9, параграф 3 трябва да се схваща като изключващ индивидуалните решения на административните органи.

97. При все това според текстовете на другите езици терминът „akt“ е просто родово описание за позитивните действия, които даден административен орган може да извърши, и означава противното на „omission“ (пропуски), който термин описва всяка мярка, която подобен орган е могъл да приеме, но се е въздържал да го направи<sup>66</sup>.

64 — Съединени дела C-297/88 и C-197/89, Recueil, стр. I-3763.

65 — Посочено по-горе, бележка под линия 35.

66 — Например в текста на английски език се използва изразът „act or omission“, на френски „les actes ou omissions“, а на немски — „vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen“.

98. Фактът, че редакцията на член 9, параграф 3 се различава от тази на член 9, параграф 2 (който посочва „всяко решение, действие или пропуск“), според мен не означава, че тази разпоредба трябва да се схваща като изключваща формалните решения или още по-малко като изключваща действията и пропуските, посочени в член 9, параграф 2. Ако тази последна хипотеза изразяваше намерението на законодателя, струва ми се по-вероятно да използва изразът „различни от посочените в член 9, параграф 2“.

99. В подкрепа на тезата, според която терминът „действия“ по член 9, параграф 3 следва да се схваща като включващ всяко решение, е фактът, че този термин се предхожда от думите „без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 по-горе“. Член 9, параграф 3

е допълнителна разпоредба. Тя не трябва да се тълкува стриктно, така че изкуствено да се изключат от приложното ѝ поле решенията, които могат да бъдат предмет на производствата по член 9, параграфи 1 и 2.

100. Ето защо предлагам на Съда да отговори на третия въпрос в смисъл, че изразът „действия на държавни органи“ от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция следва да се тълкува като обхващащ и действия на административен орган. В рамките на ограниченията, поставени в тази разпоредба, правото на обществеността на достъп до правосъдие трябва да включва правото да се обжалва решение на административен орган, за което се твърди, че противоречи на разпоредбите на националното право на държава членка в областта на околната среда.

## Заклучение

101. Вследствие на това предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Najvyšší súd Slovenskej republiky, както следва:

„1. Преюдициалното запитване е недопустимо, с изключение на въпросите, свързани с член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

2. При положение че Европейският съюз се е присъединил към Орхуската конвенция на 17 февруари 2005 г., но до днес все още не е приел законодателни мерки за въвеждането в правото на Съюза на задълженията, които член 9, параграф 3 от нея налага на държавите членки, националните съдилища следва да определят дали тази разпоредба има непосредствено действие в техния вътрешен правен ред.
3. Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция следва да се тълкува в смисъл, че изразът „действия на държавни органи“ обхваща и действия на административен орган. В рамките на ограниченията, поставени в тази разпоредба, правото на обществеността на достъп до правосъдие трябва да включва правото да се обжалва решение на административен орган, за което се твърди, че противоречи на разпоредбите на националното право на държава членка в областта на околната среда“.

В хипотезата, при която Съдът реши, че е компетентен да се произнесе по въпроса дали член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция има непосредствено действие, предлагам той да отговори по следния начин:

- „4. Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция няма непосредствено действие в правото на ЕС“.