



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
N. JÄÄSKINEN  
представено на 8 май 2014 година<sup>1</sup>

**Съединени дела C-401/12 P— C-403/12 P**

**Съвет на Европейския съюз  
Европейски парламент  
Европейска комисия  
срещу  
Vereniging Milieudefensie  
и**

**Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht**

„Обжалване — Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция — Член 2, параграф 1, буква ж) и член 10 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Искане за вътрешно преразглеждане — Недопустимост — Възражение за незаконосъобразност — Контрол за валидност на вторичното право на Съюза с оглед на международно споразумение — Съдебна практика, изведена от решения Fediol/Комисия и Nakajima/Съвет — Условия за пряко позоваване на международноправни разпоредби“

### Съдържание

I –	Въведение .....	2
II –	Обстоятелства, предхождащи спора, и обжалваното съдебно решение .....	5
III –	Искания на страните и производство пред Съда .....	5
IV –	По основанията за контрола за законосъобразност на нормите на вторичното право с оглед на международното договорно право (първо основание за обжалване) .....	6
A –	Доводи на страните .....	6
B –	По действието на международното право в правото на Съюза .....	7
B –	По обжалваното съдебно решение .....	12
V –	По алтернативното решение предвид контрола за законосъобразност — обосновка на връщането на делото на Общия съд за ново разглеждане .....	14

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

А – По възможността за пряко позоваване на договорните разпоредби за целите на контрола за законосъобразност на вторичното право на Съюза .....	14
1. По „непосредственото действие“ като параван на контрола за законосъобразност .	14
2. По адаптирането на изискванията за целите на прякото позоваване .....	16
Б – Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция като отправна норма за контрола за законосъобразност .....	19
VI – Допълнителен анализ по отношение на контрола за законосъобразност .....	21
А – Предварителни бележки .....	21
Б – Изложени от Комисията доводи в рамките на второто основание .....	21
В – По съществуването на контрол на нарушенията на правото в областта на околната среда в рамките на Орхуската конвенция .....	22
Г – По обхвата на контрола на нарушенията на правото в областта на околната среда в Орхуския регламент .....	25
Д – Допълнителни разсъждения .....	29
VII – По насрещната жалба .....	30
VIII – Заключение .....	31

## I – Въведение

1. Настоящата поредица от жалби повдига основни въпроси за правния ред на Европейския съюз. Като засяга въпроси от конституционно естество, тя отразява напрежение между необходимостта да се запази автономията на правото на Съюза, от една страна, и от друга страна, волята да се спазват международни ангажменти, произтичащи от споразумения, по които Съюзът е страна.

2. Специфичното при настоящите дела е, че въпросната международна конвенция — а именно Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г.<sup>2</sup> — цели по-специално да създаде специални процесуални права в полза на организациите за защита на околната среда, за да бъде защитена в името на общия интерес околната среда, схващана като общо благо. Този случай надхвърля двойствеността между публичноправни и частноправни субекти, която традиционно се използва като гледна точка при анализа на вътрешното действие на договорните задължения<sup>3</sup>.

2 — ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201.

3 — Настоящите жалби са тясно свързани с втора поредица от жалби по дела Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P и C-405/12 P), по които ще представя заключението си също днес.

3. По този начин от Съда е поискано в особения контекст на Орхуската конвенция да преосмисли условията за позоваване<sup>4</sup> на разпоредби от международното договорно право пред юрисдикциите на Съюза в случай на спор за отмяна при осъществяване на контрол за законосъобразност на вторичното право на Съюза.

4. Настоящата поредица от дела води началото си от съпоставката на две разпоредби — едната на международното договорно право, а другата на вторичното право на Съюза, чиято цел е прилагането на въпросната конвенция.

5. Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция за достъп до правосъдие предвижда, че „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“. Тази разпоредба е доразвита в параграф 4 от същия член, който изисква по-специално процедурите, споменати в параграф 3, да предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение, и да са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи.

6. Прилагането към институциите и органите на Съюза на разпоредбите на Орхуската конвенция се урежда от Регламент (ЕО) № 1367/2006<sup>5</sup> (наричан по-нататък „Орхуският регламент“). В съответствие с член 10, параграф 1 от посочения регламент, отнасящ се за процедурата за „вътрешно преразглеждане на административни актове“, „всяка неправителствена организация, която отговаря на критериите, описани в член 11<sup>[6]</sup>, има право да заяви искане за вътрешно преразглеждане към институциите и органите на Общността, които са приели административен акт съгласно екологичното законодателство или, в случай на твърдяно административно бездействие, е трябвало да приемат такъв акт“. Понятието за „административен акт“ по смисъла на регламента, от друга страна, е определено в член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент като „всяка мярка с индивидуален характер, съгласно закона за околната среда, предприета от институция или орган на Общността, и която е правно обвързваща и има външни последици“. По този начин законодателят на Съюза изключва актовете с общ характер от обхвата на контрола, който може да бъде поискан от организациите за защита на околната среда.

7. В решение *Vereniging Milieudefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*/Комисия (Т-396/09, ЕУ:Т:2012:301, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“) Общият съд упражнява контрол за законосъобразност на Орхуския регламент с оглед на Орхуската конвенция, като се основава на съдебната практика, изведена от решения *Fediol*/Комисия и *Nakajima*/Съвет, свързана с разпоредбите на Общото споразумение за митата и търговията (наричано по-нататък „ГАТТ“) и Споразумението за създаване на Световната търговска организация (наричано по-нататък „Споразумението за СТО“)<sup>7</sup>.

4 — Както предлага генералният адвокат Maduro в заключението си от 9 септември 2008 г. по дело FIAMM и др./Съвет и Комисия (С-120/06 Р и С-121/06 Р, ЕУ:С:2008:476), от терминологична гледна точка е необходимо да се спомене непосредственото действие при въвеждането в действие на правото на Съюза в държавите членки и „прякото позоваване“ на международните договорни норми. Вж. също *Dutheil de la Rochère, J., L'effet direct des accords internationaux*: in — Court of Justice and the Construction of Europe, 2013.

5 — 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, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126). Целта на посочения регламент съгласно член 1 от него е да спомогне осъществяването на задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция чрез определяне на правила за прилагане на разпоредбите към институции и органи на Общността, и по-специално чрез предоставяне на достъп до правосъдие по екологични въпроси на равнището на Общността съгласно условията, определени в регламента.

6 — Не се оспорва, че организациите — ответници в производството по обжалване, отговарят на критериите.

7 — Решения *Fediol*/Комисия (70/87, ЕУ:С:1989:254) и *Nakajima*/Съвет (С-69/89, ЕУ:С:1991:186).

8. Макар да считам, че поради тази причина решението на Общия съд е опорочено от грешка при прилагане на правото, която трябва да доведе до отмяната му, това не променя факта, че в същността си тази грешка има отношение към условията за позоваване на договорните норми, установени от Съда в неговата практика, които не изглеждат напълно последователни. Според тази съдебна практика, за да служи като критерий за валидност на акт на правото на Съюза, дадена договорна норма трябва да бъде безусловна и достатъчно точна, т.е. да има директен ефект<sup>8</sup>. Докато обаче Общият съд правилно търси решение, чрез което да провери съответствието на Орхуския регламент с Орхуската конвенция, той явно се опитва да заобиколи това условие<sup>9</sup>. Считам, че така изпратеният от Общия съд сигнал трябва да бъде изслушан с внимание.

9. Следователно, ако моят анализ на допуснатата от Общия съд грешка бъде споделен, Съдът ще бъде изправен пред следния избор. Ако Съдът не изпитва съмнения, би могъл да продължи съдебната практика от решение *Intertanko* и др.<sup>10</sup>, която обуславя възможността за контрол за валидност от критерия за непосредствено действие, и по този начин да приключи окончателно със средствата за контрол за законосъобразност по вътрешното право, като приложи член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция както на равнището на Съюза, така и на равнището на държавите членки.

10. Същевременно, поради причините, които ще изложа, считам, че е препоръчително Съдът да предпочете да адаптира условията за позоваване, по-специално подобно на възприетия в решението, известно като „*Biotech*“<sup>11</sup>, подход, който изрично изключва директния ефект да е всеобщо условие за позоваване при упражняване на контрол за законосъобразност.

11. Следователно, дори делото да бъде върнато на Общия съд за ново разглеждане, смекчаването на условията за позоваване би позволило на същия да се увери, на подходящо основание, дали с приемането на Орхуския регламент законодателят на Общността е предоставил на правните субекти достатъчна степен на съдебна защита в светлината на Орхуската конвенция.

8 — Вж. решения *Pabst & Richarz* (17/81, EU:C:1982:129, точка 27), *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400, точка 14), както и заключението на генералния адвокат Darmon по същото дело (EU:C:1987:232, точка 18). Вж. също решения *Racke* (C-162/96, EU:C:1998:293, точка 31), *IATA и ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, точка 39), *Air Transport Association of America* и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, точка 54) и *Z* (C-363/12, EU:C:2014:159, точки 84—86).

9 — Вж. решение *Lesoochránárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125), в което Съдът е постановил, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция няма непосредствено действие.

10 — Това решение (C-308/06, EU:C:2008:312, точки 42—45) гласи, че: „[o]т член 300, параграф 7 ЕО следва, че институциите на Общността са обвързани от сключените от нея споразумения и следователно тези споразумения се ползват с предимство пред актовете на вторичното общностно право. От това следва, че несъвместимостта на акт от вторичното общностно право с подобни норми на международното право може да засегне неговата действителност. [...] Съдът проверява на основание член 234 ЕО действителността на съответния общностен акт предвид всички норми на международното право, като трябва да са спазени две условия. На първо място, Общността трябва да бъде обвързана от тези норми. На второ място, Съдът може да разгледа действителността за СТО, не се основава строго на принципа на реципрочните и взаимноизгодни договорености. Ако се предположи, че както твърди Съветът, КБР съдържа разпоредби без непосредствено действие, в смисъл че те не биха създали права, на които частноправните субекти да могат да се позовават пряко в съдебен спор, това обстоятелство не би било пречка за съдията да упражни контрол за спазването на задълженията, които има Общността като страна по това споразумение“.

11 — Решение *Нидерландия/Парламент и Съвет* (C-377/98, EU:C:2001:523, точки 52—54): „[б]езспорно е, че по принцип законосъобразността на общностен акт не зависи от неговата съвместимост с международна конвенция, по която Общността не е страна [...]. Неговата законосъобразност не се преценява и с оглед на инструменти на международното право, които, като споразумението за СТО и споразумението ТРИПС и споразумението ТВТ [...]. Но подобно изключване не може да се приложи към Конвенцията за биологичното разнообразие, подписана в Рио де Жанейро на 5 юни 1992 г. (КБР), която за разлика от споразумението за СТО, не се основава строго на принципа на реципрочните и взаимноизгодни договорености. Ако се предположи, че както твърди Съветът, КБР съдържа разпоредби без непосредствено действие, в смисъл че те не биха създали права, на които частноправните субекти да могат да се позовават пряко в съдебен спор, това обстоятелство не би било пречка за съдията да упражни контрол за спазването на задълженията, които има Общността като страна по това споразумение“.

## II – Обстоятелства, предхождащи спора, и обжалваното съдебно решение

12. В основата на делата стои Решение на Европейската комисия от 7 април 2009 г.<sup>12</sup>, с което тя е предоставила на Кралство Нидерландия временна дерогация от задълженията, предвидени в Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа<sup>13</sup> (наричано по-нататък „решението за дерогация“).

13. С писмо от 18 май 2009 г. Vereniging Milieudefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (наричани по-нататък „организациите за защита на околната среда“) подават пред Комисията искане за вътрешно преразглеждане на решението за дерогация в съответствие с член 10, параграф 1 от Орхуския регламент. С решение C(2009) 6121 от 28 юли 2009 г. (наричано по-нататък „решението за недопустимост“) Комисията отхвърля това искане като недопустимо с мотива, че решението за дерогация не е мярка с индивидуален характер и следователно не може да бъде предмет на процедурата за вътрешно преразглеждане, предвидена в Орхуския регламент. В резултат на това организациите за защита на околната среда подават жалба пред Общия съд.

14. В обжалваното съдебно решение, след като отхвърля основанието на организациите, с което решението за дерогация се определя като индивидуална мярка, Общият съд уважава възражение за незаконосъобразност, повдигнато от същите срещу член 10, параграф 1 от Орхуския регламент във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент, изведено от несъвместимост на тези разпоредби с Орхуската конвенция. Впоследствие по молба на организациите за защита на околната среда Общият съд отменя решението за недопустимост.

15. За по-подробно описание на фактите и процедурата в основата на главния спор препращам към изложението в обжалваното съдебно решение.

## III – Искания на страните и производство пред Съда

16. С жалбата си, подадена на 3 септември 2012 г. (дело C-401/12 P), Съветът на Европейския съюз иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да отхвърли изцяло жалбата на жалбоподателите, и да ги осъди при условията на солидарност да заплатят съдебните разноски.

17. С жалбата си, подадена на 24 август 2012 г. (дело C-402/12 P), Европейският парламент иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да отхвърли жалбата по същество и да осъди жалбоподателите в първоинстанционното производство да заплатят разноските в настоящото производство по обжалване.

18. С жалбата си, подадена на 27 август 2012 г. (дело C-403/12 P), Комисията иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да се произнесе по същество и да отхвърли жалбата за отмяна на решението за недопустимост, както и да осъди жалбоподателите в първоинстанционното производство да заплатят съдебните разноски, направени от Комисията в първоинстанционното производство и в настоящото производство по обжалване.

19. С определение на председателя на Съда от 21 ноември 2012 г. дела C-401/12 P, C-402/12 P и C-403/12 P са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение.

12 — Решение C(2009) 2560 окончателен.

13 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година (ОВ L 152, стр. 1).



20. На 25 февруари 2012 г. организациите за защита на околната среда представят писмен отговор на жалбата. Вследствие на молбата за отстраняване на нередовностите, на 1 март 2012 г. посочените страни подават насрещна жалба съгласно член 176, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда.

21. Съветът, Парламентът, Комисията, организациите за защита на околната среда, както и чешкото правителство<sup>14</sup> са изслушани в съдебното заседание, проведено на 10 декември 2013 г.

#### **IV – По основанията за контрола за законосъобразност на нормите на вторичното право с оглед на международното договорно право (първо основание за обжалване)**

##### *A– Доводи на страните*

22. С първите си основания Съветът, Парламентът и Комисията поддържат по същество, че в конкретния случай не може да се осъществява никакъв контрол за валидност на Орхуския регламент, като се има предвид липсата на непосредствено действие на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, призната от Съда в решение *Lesoochranárske zoskupenie*<sup>15</sup>, както и поради факта че установените в практиката на Съда условия за допускане на контрол за законосъобразност на актовете на вторичното право имат изключителен характер. Вследствие на това, като се отклонява от подхода в решение *Lesoochranárske zoskupenie*, и се основава на съдебната практика, изведена от посочените по-горе решения *Fediol/Комисия* и *Nakajima/Съвет*<sup>16</sup>, която дава възможност за контрол за законосъобразност на актовете на вторичното право в изключителни случаи, Общият съд допуска грешка при прилагане на правото.

23. В това отношение авторите на жалбите единодушно считат, че тъй като изключенията трябва да се тълкуват ограничително<sup>17</sup>, разпоредбите на Орхуския регламент при всички случаи не отговарят на условията, установени в съдебната практика в решения *Fediol/Комисия* и *Nakajima/Съвет*.

24. Според Съвета решение *Fediol/Комисия* визира хипотезата, при която акт на Съюза изрично препраща към конкретни разпоредби от международно споразумение. Не е такъв случаят с Орхуския регламент, тъй като самото позоваване чрез акт на вторичното право на международен инструмент не е достатъчно, за да се обоснове, че регламентът може да подлежи на съдебен контрол с оглед на този инструмент. По същия начин Общият съд не може да се основава на решение *Nakajima/Съвет*, засягащо различна ситуация, в която целта на акта на правото на Съюза е привеждането в изпълнение на „особено“ задължение по международното споразумение.

25. Парламентът споделя този анализ на решение *Fediol/Комисия*. Що се отнася до решение *Nakajima/Съвет*, Парламентът подчертава, че обхватът на приложение<sup>18</sup> на тази съдебна практика е много ограничен и визира хипотезата, в която Съюзът иска „да приведе в изпълнение“ „особено задължение“. Следователно не става въпрос за това Съюзът да изпълнява международните си задължения като цяло, когато разполага със свобода на преценка по

14 — Искането за встъпване на чешкото правителство в подкрепа на Комисията е било внесено след изтичане на предвидения срок. Встъпването е било допуснато само за целите на устната фаза на производството.

15 — EU:C:2011:125.

16 — EU:C:1989:254 и EU:C:1991:186.

17 — Вж. в този смисъл решение *Chiquita Brands* и др./Комисия (T-19/01, EU:T:2005:31, точка 117).

18 — Тази на антидъмпинговата правна уредба, с включение на областта, до която се отнася решение *Италия/Съвет (Riz)* (C-352/96, EU:C:1998:531), свързано с правилата на ГАТТ.

отношение на начина на изпълнение на поетите от него задължения по определено международно споразумение<sup>19</sup>, а да приведе в изпълнение споразумение, което налага на Съюза положително задължение за действие в определена посока, без да му оставя никаква свобода на преценка<sup>20</sup>.

26. Комисията от своя страна добавя, че в основата на решение Nakajima/Съвет стоят антидъмпинговите дела и че то е било прилагано в практиката на Съда почти изключително към хипотези на инцидентен контрол за съответствие на антидъмпинговите регламенти на Съюза с разпоредбите на антидъмпинговите кодекси на ГАТТ от 1979 г. и 1994 г. Това решение според Комисията не може да се тълкува като визиращо всички случаи, в които Съюзът приема мярка, за да спази задълженията си по международни конвенции.

27. В писмения отговор на жалбите организациите за защита на околната среда искат от Съда „да потвърди обжалваното съдебно решение, независимо дали ще поправи мотивите, на които е основано; да отхвърли подадените от Комисията, от Съвета и от Парламента жалби във всички техни елементи“. Те считат, че естеството и предметът на Орхуската конвенция не са пречка за контрола за валидност и че в случая условията от решение Fediol/Комисия са изпълнени, тъй като Орхуският регламент съдържа многократни позовавания на тази конвенция.

#### *Б– По действието на международното право в правото на Съюза*

28. Правната литература сочи, че за да се разбере и прецени поведението на националните съдии спрямо международните споразумения, трябва да се проникне до конституционните основи на държавата<sup>21</sup>. В разглежданите дела това изискване важи с още по-голяма сила, тъй като Съдът трябва да уточни отправните норми, приложими към контрола за законосъобразност на вътрешното действие от Орхуската конвенция в правовия ред на Съюза, макар че в продължение на десетилетия съдебната практика за отношенията между международното право и правото на Съюза е извеждала принципи, чието прилагане невинаги е било без въпросителни.

29. Както вече отбелязах, считам, че с прилагането в случая на съдебната практика, изведена от решения Fediol/Комисия и Nakajima/Съвет, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като тези решения закрепват ограничено изключение, установено в съдебната практика по ГАТТ и по споразумението за СТО, а не общ подход към контрола за законосъобразност на правото на Съюза. За да се илюстрира тази теза обаче, трябва да се анализира развитието на съдебната практика относно вътрешното действие на международноправните задължения в правото на Съюза. От това е видно, че през годините съдебната практика се е развивала, образувайки различни клонове, тръгнали все пак от „общ ствол“, възплъщение на принципа на монизма.

19 — Решения Германия/Съвет (C-280/93, EU:C:1994:367, точка 111), Португалия/Съвет (C-149/96, EU:C:1999:574, точка 51) и Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, точки 39—42).

20 — Решение Chiquita Brands и др./Комисия (EU:T:2005:31, точки 125—169).

21 — *Pescatore*, P. L'application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses États membres: in — *Études de droit des Communautés européennes*, Mélanges Teitgen, 1984, p. 356.

## 1. Общ монистичен ствол

30. Най-общо погледнато, изглежда установено, че от решение *Naegeman* от 1974 г. насам<sup>22</sup> монистичният подход е залегнал в основата на член 216 ДФЕС (предишен член 300, параграф 7 ЕО), съгласно който „[с]ключените от Съюза споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки“<sup>23</sup> [неофициален превод], което означава „автоматично инкорпориране“<sup>24</sup>, така че международните споразумения се числят като такива към източниците на правото на Съюза.

31. В решение *Kupferberg*, постановено през 1982 г.<sup>25</sup>, Съдът потвърждава инкорпорирането на международните споразумения в общността правен ред, като едновременно с това подчертава, че „действието в Общността на разпоредбите на международно споразумение не може да се определи, като се пренебрегне международният произход на въпросните разпоредби“ и че „в съответствие с принципите на международното право договарящите страни могат да се договорят за действието, което разпоредбите на това споразумение трябва да произведат във вътрешния правен ред на договарящите страни“. [неофициален превод]. Съдът уточнява, че институциите, които са компетентни да водят преговори и да сключват споразумения с трети държави, са свободни да се споразумеят за действието, което разпоредбите трябва да произведат във вътрешния правен ред. Само ако този въпрос не е уреден в споразумението, той се решава от Съда<sup>26</sup>.

32. Следователно според монистичния подход договорните разпоредби произвеждат действие в правния ред на Съюза, дори и да няма приет законодателен или незаконодателен акт за прилагането им<sup>27</sup>. Както обобщава генералният адвокат *Rozès* в решение *Polydor*, регламентът, с който се одобрява международното споразумение, има само инструментална стойност<sup>28</sup>. Последваща изобилна съдебна практика потвърждава, че разпоредбите на международните споразумения са част от правото на Съюза, включително когато разпоредбите им не съставляват отправни норми за контрола за законосъобразност на вторичното право<sup>29</sup>.

33. В това отношение следва да се подчертае, че проблемът за позоваването на международното право се поставя именно поради принципа на монизма, особено що се отнася до принципа на правото на Съюза, по силата на който международните споразумения са по-високо в йерархията от всички актове на вторичното право<sup>30</sup>. Всъщност съдебната практика признава, че

22 — Решение *Naegeman* (181/73, EU:C:1974:41) се отнася до Споразумението за асоцииране с Република Гърция.

23 — Този анализ не се приема единодушно в правната доктрина. На практика, докато едни автори поддържат монистичната концепция (*Pescatore*, P., *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur innergemeinschaftlichen Wirkung Völkerrechtlicher Abkommen*, 1986, както и „L'application judiciaire des traités internationaux[...]“, цит. съч, стр. 395), други защитават дуалистичен подход (*Hartley*, T. C., *International Agreements and the Community Legal System*, 8 ELR, 1983, p. 383, 390). Съществува и нюансиран анализ, според който няма особена полза в това да се отдава приоритет на единия или другия подход (*Everling*, *The Law of the External Economic Relations of the EC*: in — *Hilf, M., Jacobs, G. et Petersmann, E.-U. The European Community and GATT*, Kluwer, 1986, p. 85, 95).

24 — Вж. *De Burca*, G. *The ECJ and the international legal order*: in — *The Worlds of European Constitutionalism*, p. 105.

25 — 104/81, EU:C:1982:362.

26 — Пак там, точка 17. Вж. също решение *Demirel* (EU:C:1987:400).

27 — Вж. *Rosas*, A. цитиран от *Mardsen*, S: „As far as treaties are concerned, the EU approach is basically a monist one: the treaties concluded by the Council become ipso facto part of EU law, without any need for further measures of transposition or incorporation. The decision by the Council to conclude the agreement thus makes it directly applicable“. „Invoking direct application and effect of international treaties by the European Court of Justice“, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 60, № 30, p. 737—757.

28 — 270/80, EU:C:1981:286, стр. 353.

29 — Решения *Demirel* (EU:C:1987:400), *Andersson* и *Wåkerås-Andersson* (C-321/97, EU:C:1999:307) и *Jacob Meijer* и *Eagle International Freight* (C-304/04 и C-305/04, EU:C:2005:441). Вж. също решение *Гърция/Комисия* (30/88, EU:C:1989:422, точка 13). Във връзка с придаването на общностен характер на смесените споразумения вж. решения *Комисия/Германия* (C-61/94, EU:C:1996:313) и *Комисия/Франция* (C-239/03, EU:C:2004:598). Вж. също решение *Opel Austria/Съвет* (T-115/94, EU:T:1997:3).

30 — Решение *International Fruit Company* и др. (21/72—24/72, EU:C:1972:115) и заключението в този смисъл на генералния адвокат *Maugas*. Вж. също решение *Air Transport Association of America* и др. (EU:C:2011:864, точка 50 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение *НК Danemark* (C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, точка 28).



член 216, параграф 2 ДФЕС може да служи като основание за лишаване от валидност на разпоредба от вторичното право, несъвместима с международното право. В правото на Съюза това предимство не е разширено към първичното право, и по-специално към общите принципи и основните права<sup>31</sup>.

34. Що се отнася до хипотезата на контрол за законосъобразност на акт от правото на Съюза с оглед на разпоредба от международното право, в решение *International Fruit Company* и др. от 1972 г. Съдът посочва, че неговата компетентност да упражнява контрол за валидност по реда на преюдициалното запитване обхваща всички основания за лишаване от валидност на актовете на вторичното право и че Съдът е длъжен да разгледа дали валидността на посочените актове може да бъде засегната поради противоречието им с правило на международното право<sup>32</sup>, като едновременно с това изисква условието за непосредствено действие да бъде изпълнено пред националния съд.

35. Накрая, предимството на сключените от Съюза международни споразумения пред актовете на вторичното право повелява също така последните да се тълкуват, доколкото е възможно, в съответствие с посочените споразумения<sup>33</sup>.

36. За целите на настоящото дело е важно да се подчертае, че монистичният подход, който предполага автоматично инкорпориране на разпоредбите на международното право, представлява основното правило, което позволява да се обхване връзката между правото на Съюза и международното право<sup>34</sup>. Същевременно тази тясна връзка изисква предпазливо поведение в името на автономията на правото на Съюза, най-значимият пример за което е отказът на Съда да признае на разпоредбите на ГАТТ и споразумението за СТО директен ефект<sup>35</sup>, което би дало възможност за позоваване на тях.

## 2. Първи дуалистичен клон (съдебна практика ГАТТ/СТО)

37. Като се има предвид, че разграничението между монизма и дуализма е опростяване, което маскира важни разлики между системите от единия или другия лагер<sup>36</sup>, това не променя факта, че една от особеностите на дуализма е това, че разпоредбите на международното договорно право не са пряко приложими на национално равнище, защото правното им действие във вътрешния правов ред зависи от законови или подзаконови актове, предназначени да гарантират тяхното въвеждане в действие (трансформиране). Поради съществуването на международен източник обаче тълкуването на въпросните вътрешни разпоредби се урежда от

31 — Вж. в този смисъл решение *Kadi* и *Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия* (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, точка 308).

32 — EU:C:1972:115 (точки 6 и 7).

33 — Правилото за тълкуване е изложено за първи път в решение *Interfood* (92/71, EU:C:1972:30) и потвърдено с решение *Комисия/Германия* (C-61/94, EU:C:1996:313, точка 52). Вж. по-новото решение *NK Danmark* (EU:C:2013:222).

34 — Вж. *De Burca, G.*, цит. съч, стр. 106. Някои автори отбелязват, че Съюзът — самият той произлязъл от международни договори — може да поддържа единствено отворено поведение спрямо международното право по силата на принципа на „*völkerrechtsfreundliche Integration*“. Вж. например *Timmermans*. *The EU and Public International Law — European Foreign Affairs Review*, 1999, p. 181—194.

35 — Вж. решения *International Fruit Company* и др. (EU:C:1972:115), както и *Португалия/Съвет* (EU:C:1999:574). Подобно действие обаче често се признава в разпоредбите на споразуменията за асоцииране, по които Съюзът е в силна позиция: вж. *Klabbers, J.* *International Law in Community Law, The Law and Politics of Direct Effect, Yearbook of European Law*, 2001, 21 (1), p. 263-298. *Klabbers* също изтъква по повод на споразуменията, сключени в рамките на Съвета на Европа, прилагането на т.нар. „клауза за изключване“ („*disconnection clause*“), по силата на която договарящите държави едновременно със задължението да спазват международния договор в отношенията си със Съюза са длъжни да отдават предимство на правото на Съюза. Вж. *Economides, C.* *La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire, une pratique critiquable — Revue générale de droit international public*, 2006, p. 273—302.

36 — *Waelbroeck, M.* *Enforceability of the EEC-EFTA Free Trade Agreements: A Reply — European Law Review*, 1978, p. 27, 28.

принципа „treaty friendly interpretation“, за да се избегнат, доколкото е възможно, евентуални конфликти между националната разпоредба и договорно задължение. Именно такъв подход е приложил Съдът по същество в практиката си по ГАТТ и Споразумението за СТО<sup>37</sup>, без обаче да приема, че се е отклонил от монизма като принцип по същество.

38. Така, като отговаря на поканата на генералния адвокат М. Маугас, който пледира в защита на съгласуваност между международните споразумения и актовете на институциите, Съдът постановява по дело *International Fruit Company* и др., посочено по-горе, че валидността на последните може да бъде преценена „с оглед на разпоредба на международното право, когато тази разпоредба обвързва Общността, и може да породи за правните субекти правото да се позовават на нея пред съд“<sup>38</sup> [неофициален превод]. В този случай обаче Съдът постановява, че член XI от ГАТТ не поражда такова действие.

39. Така приетата съдебна практика потвърждава особения характер на ГАТТ и Споразумението за СТО<sup>39</sup>, което, от една страна се дължи на факта, че се основават на принципа на преговори, предприети „чрез реципрочни и взаимноизгодни договорености“, и от друга страна, на положението на Общността по времето на приемането им<sup>40</sup>.

40. Всъщност е несъмнено, че в споразуменията на СТО не се споменава статутът на споразуменията във вътрешния правов ред на подписалите ги държави. За разлика от положението, което преобладава в правото на Съюза след потвърждаването на принципа, прогласен в решение *Van Gend en Loos*, ГАТТ и Споразумението за СТО не създават нов правов ред за договарящите страни или държавите членки и техните граждани<sup>41</sup>. Следователно системата на споразуменията на СТО признава права на частноправните субекти само посредством приетите от членовете на СТО решения и изобщо не задължава националните юрисдикции да не прилагат разпоредба, противоречаща на правилата на СТО<sup>42</sup>.

41. Що се отнася до ГАТТ, Съдът ясно посочва, че частноправен субект не може да се позове на него пред съдилищата на Общността с цел да оспори валидността на дадена общностна мярка<sup>43</sup>. ГАТТ се характеризира с гъвкавост на разпоредбите благодарение на системата за уреждане на спорове, която не е правнообвързваща, както и с възможност за отклоняване от задълженията по споразумението, когато е била причинена или е имало опасност да бъде причинена вреда в резултат на действието на договорените в рамките на ГАТТ ангажименти.

42. По отношение на споразуменията на СТО Съдът уточнява на първо място, че те не определят подходящите правни основания за гарантиране на тяхното добросъвестно изпълнение във вътрешния правов ред на членовете на СТО<sup>44</sup>. Съдът подчертава, че в системата за уреждане на спорове преговорите между страните заемат важно място. Следователно това позволява член, който е приел мерки, несъвместими с правилата на СТО, да прибегне до взаимна компенсация, вместо да оттегли разглежданите мерки. Лишаването от валидност на мярка, противоречаща на задълженията, произтичащи от споразуменията на СТО, би означавало лишаване на законодателните или изпълнителните органи на договарящите

37 — Вж. също заключение на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело *Merck Genericos – Productos Farmacêuticos* (C-431/05, EU:C:2007:48, точки 76—79) относно дуализма.

38 — EU:C:1972:115.

39 — По отношение на липсата на непосредствено действие на тези споразумения вж. *Kokott*, J. *International law — a neglected „integral“ part: in — De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Bruylant, 2013.

40 — Решение *International Fruit Company* и др. (EU:C:1972:115, точка 21). Впрочем в това решение Съдът приема, че Общността до голяма степен е правопреемник на държавите членки по отношение на правата и задълженията им по силата на ГАТТ.

41 — Вж. становище на *Panel WTO: Sections US-301-310 of the Trade Act of 1974 WT/DS 152/R*, 1999, § 7.72.

42 — Вж. по този въпрос *Slotboom*, M. *A comparison of WTO and EC law*, Cameron, V 2006 г., p. 65.

43 — Решение *International Fruit Company* и др. (EU:C:1972:115).

44 — Решение *Португалия/Съвет* (EU:C:1999:574, точка 41),

страни от възможността да се договорят за намиране на решения. Съдът се основава и на съображения за реципрочност, свързани с отказа на търговските партньори на Общността да се подложат на контрол за законосъобразност на вътрешното им право въз основа на споразуменията на СТО<sup>45</sup>.

43. Съдът стриктно се придържа към подхода си, като изключва възможността частноправен субект да се позовава на нарушение на правилата на СТО в производство за обезщетение, дори в случай на осъждане на оспорения акт от страна на Органа за уреждане на спорове на СТО<sup>46</sup>. Тази съдебна практика означава също, че самите привилегирани жалбоподатели не могат да поискат контрол за законосъобразност<sup>47</sup>. Въпреки това този подход не е попречил на Съда да установи неизпълнение на задължение, дължащо се на неспазване на разпоредбите на ГАТТ<sup>48</sup>.

44. Изложеното по-горе обаче не поставя под въпрос основното правило, според което ГАТТ и споразуменията на СТО са част от общностното право и следователно по принцип обвързват Общността<sup>49</sup>. Според Съда правилата на СТО (в случая споразуменията ТРИПС), като неразделна част от общностния правов ред, са отправни норми при тълкуването на актовете на правото на Съюза<sup>50</sup>.

3. Подразделение на първия клон (съдебна практика, изведена от решения Fediol/Комисия и Nakajima/Съвет)

45. Предвид рестриктивния характер на общата съдебна практика относно действието на ГАТТ и споразуменията на СТО Съдът установява изключение<sup>51</sup>, познато и под наименованието „принцип на имплементиране“<sup>52</sup>. По силата на този принцип общностните юрисдикции могат да упражняват контрол върху законосъобразността на акт на вторичното право в светлината на правилата на СТО, в това число и ГАТТ, когато „Общността е възнамерявала да приведе в изпълнение конкретно поето задължение в рамките на СТО, или в случая, когато общностният акт изрично препраща към точни разпоредби на споразуменията на СТО“<sup>53</sup>.

46. По дело Fediol/Комисия жалбоподателят оспорва законосъобразността на решението на Комисията, с което тя отхвърля жалбата му за започване на процедура за разглеждане на търговски практики на Аржентина. За тази цел Комисията се позовава на Регламент (ЕИО) № 2641/84 на Съвета от 17 септември 1984 година относно засилването на общата търговска политика, по-специално в областта на защитата от незаконосъобразните търговски практики<sup>54</sup>, и

45 — Пак там, точки 44 и 45.

46 — Решения Biret International/Съвет (C-93/02 P, EU:C:2003:517) и FIAMM и др./Съвет и Комисия (EU:C:2008:476). По повод на възможността за позоваване на правото на СТО вж. заключение на генералния адвокат Maduro по дело FIAMM и др./Съвет и Комисия (EU:C:2008:98).

47 — Решение Германия/Съвет (EU:C:1994:367, точка 109), потвърдено с решение Португалия/Съвет (EU:C:1999:574) (Съдът постановява, че „особеностите на Общото споразумение, изтъкнати от Съда, за да установи, че частноправен субект от Общността не може да се позове на него с цел да оспори законосъобразността на общностен акт, не допускат и Съдът да вземе под внимание разпоредбите на Общото споразумение, за да прецени законосъобразността на регламент в рамките на жалба, подадена от държава членка по член 173, първа алинея от Договора“). [неофициален превод]

48 — Вж. решение Комисия/Германия (EU:C:1996:313).

49 — Вж. в този смисъл заключение на генералния адвокат Kokott по дело Intertanko и др. (EU:C:2007:689, точки 73 и 74). Тя се позовава на решения Fediol/Комисия (EU:C:1989:254, точка 19 и сл.), Nakajima/Съвет (EU:C:1991:186, точка 31), Португалия/Съвет (EU:C:1999:574, точка 49), Biret International/Съвет (EU:C:2003:517, точка 53) и Van Parys (EU:C:2005:121, точка 40).

50 — Решения Hermès (C-53/96, EU:C:1998:292, точка 35) и Dior и др. (C-300/98 и C-392/98, EU:C:2000:688).

51 — *Bourgeois*, J. The European Court of Justice and the WTO: in — Towards a Common Law of International Trade, Weiler, OUP, 2000, p. 103.

52 — *Eeckhout*, P. External Relations of the European Union, OUP, 2004, p. 316.

53 — Решение Португалия/Съвет (EU:C:1999:574, точка 49); вж. също решения Италия/Съвет (EU:C:1998:531, точка 19) и Германия/Съвет (EU:C:1994:367, точка 111).

54 — ОВ L 252, стр. 1.

добавя, че посочените практики противоречат и на много разпоредби на ГАТТ<sup>55</sup>. По дело *Nakajima*/Съвет жалбоподателят се позовава на основание член 184 ЕИО на неприложимостта на разпоредби на антидъмпингов регламент, като изтъква по-конкретно, че този регламент противоречи на определени разпоредби на антидъмпинговия кодекс на ГАТТ.

47. Както е видно от решение *Van Parys*<sup>56</sup>, посочените съдебни решения са единствените две изключения от общото правило — изключения, характерни за областта на ГАТТ и споразуменията на СТО, като се имат предвид естеството и структурата им — които се основават на принципите на преговорите и реципрочните договорености, както и на необходимостта да се запази свободата на действие на институциите на Съюза.

48. Първото основание на настоящите жалби следва да се анализира в светлината на всичко горепосочено.

#### *В– По обжалваното съдебно решение*

49. Най-напред ще отбележа, че съображенията на Общия съд, изложени в точки 55—57 от обжалваното съдебно решение, се опират главно на едно от изключенията, развити в рамките на ГАТТ и споразуменията на СТО, а именно съдебната практика *Nakajima*/Съвет, тъй като позоваването на решение *Fediol*/Комисия е само допълващо, дори само с редакционен характер<sup>57</sup>. Всъщност считам, че точка 58 от обжалваното съдебно решение съставлява изложение на обосновката на твърдението в първото изречение на същата, според което Орхуският регламент е бил приет, за да се изпълнят задълженията на Съюза, произтичащи от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

50. Следователно пред отказа, противопоставен от Съда в решение *Lesoochranárske zoskupenie* (EU:C:2011:125), да признае каквото и да е пряко действие на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция и при положение че този отказ изглежда изключва всякаква възможност за контрол за законосъобразност на вторичното право по отношение на договорна разпоредба, Общият съд е избрал да приложи изключение относно „привеждането в действие“ на международно споразумение, основано на решение *Nakajima*/Съвет.

51. Като е направил това, Общият съд според мен е допуснал грешка при прилагане на правото, която се проявява на две равнища.

52. На първото равнище въпросната грешка се състои в придаване на всеобщ обхват на съдебна практика в областта на ГАТТ и споразуменията на СТО. Така грешката е в транспонирането на съдебна практика, отнасяща се до специфичните споразумения, които, както е видно от гореизложените съображения, се характеризират с логика и правна система, присъщи на напълно различна област, а именно тази на Орхуската конвенция, с цел да бъде осъществен контрол за законосъобразност на вторичното право на Съюза с оглед на тази конвенция. Считам за изключено прилагането на съображенията, мотивирали посочената съдебна практика, към други правни области<sup>58</sup>.

55 — Важно е да се уточни, че в рамките на решение *Fediol*/Комисия позоваването е не толкова на споразумението, колкото на общностния акт, който служи за връзка между правото на Съюза и международното право.

56 — EU:C:2005:121, точки 39 и 40.

57 — В точка 54 от обжалваното съдебно решение е цитирано общо решение *Fediol*/Комисия; след това в точка 58 от обжалваното съдебно решение Общият съд споменава само изрично позоваване, фигуриращо в точка 18 от Орхуския регламент спрямо член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

58 — Вж. решение *Португалия*/Съвет (EU:C:1999:574).

53. Съдът вече е имал повод да изтъкне особеното естество на правилата, приложими в рамките на ГАТТ и споразуменията на СТО спрямо тези, произтичащи от други международни конвенции, като например Конвенцията за предотвратяване на замърсяването от кораби<sup>59</sup> и Конвенцията за биологичното разнообразие<sup>60</sup>, за да направи извода за невъзможността да се транспонират посочените правила извън тяхната рамка. По този начин Съдът посочва, че изключването от контрола за законосъобразност на общностен акт с оглед на споразуменията СТО/ТРИПС/ТВТ не може да се прилага за конвенция, която, за разлика от споразумението за СТО, не се опира строго на принципа на реципрочните и взаимноизгодни договорености<sup>61</sup>.

54. Съответно на второ равнище, Общият съд неправилно се стреми да обоснове контрола за законосъобразност като изключение, установено с решение *Nakajima*/Съвет, тъй като това решение представлява разклонение на съдебната практика в рамките на съдебната практика по ГАТТ и споразуменията на СТО, присъща на тази правна област.

55. Действително, както Общият съд припомня в решение *Chiquita Brands* и др./Комисия, правилото, изведено от решение *Nakajima*/Съвет, цели по изключение да позволи на частноправни субекти инцидентно да се позоват на нарушение от страна на Общността или нейните институции на правилата на ГАТТ или на споразуменията на СТО. Като изключение от принципа, според който частноправните субекти не могат пряко да се позовават на разпоредбите на споразуменията на СТО пред общностния съд, това правило се тълкува ограничително<sup>62</sup>. Смятам, че подобно определение на неговия обхват изключва всякаква възможност за позоваване извън приложното поле на правилата на ГАТТ и споразуменията на СТО. Следователно дори не трябва да се разглежда дали въпросните изключения са били правилно приложени в конкретния случай.

56. Затова предлагам първото основание за обжалване да бъде уважено и да се отмени обжалваното съдебно решение в частта, с която е уважено второто основание в първоинстанционното производство и е упражнен контрол за законосъобразност въз основа на съдебната практика, изведена от решения *Fediol*/Комисия и *Nakajima*/Съвет.

57. По причини, които ще бъдат изложени по-долу и които не са били обсъждани между страните, считам, че по делото не може да бъде постановено окончателно решение по смисъла на член 61, първа алинея от Статута на Съда и то следва да бъде върнато на Общия съд за ново разглеждане. Ако обаче Съдът реши да се произнесе по него въз основа на решение *Intertanko* и др. (EU:C:2008:312), на което се основават жалбите, връщане за ново разглеждане вече няма да е необходимо.

59 — Вж. решение *Intertanko* и др. (EU:C:2008:312, точка 48).

60 — Вж. решението, известно като „*Biotech*“ (EU:C:2001:523, точка 53).

61 — Пак там (точка 53).

62 — EU:T:2005:31, точка 117.



## V – По алтернативното решение предвид контрола за законосъобразност — обосновка на връщането на делото на Общия съд за ново разглеждане

A– По възможността за пряко позоваване на договорните разпоредби за целите на контрола за законосъобразност на вторичното право на Съюза

### 1. По „непосредственото действие“ като параван на контрола за законосъобразност

58. Безспорно е, че несъвместимостта на акт на Съюза с такива норми на международното право може да засегне валидността му<sup>63</sup>. Следователно в класическата си практика Съдът търси такава несъвместимост, като преминава през последователни етапи. Най-напред Съюзът трябва да е обвързан от въпросните правила<sup>64</sup>. След това Съдът може да разгледа валидността на акт от правото на Съюза с оглед на международно споразумение само когато естеството и структурата на същото допускат това<sup>65</sup>. Накрая, когато естеството и структурата<sup>66</sup> на въпросното споразумение позволяват да се упражни контрол за валидност на акта от правото на Съюза с оглед на разпоредбите на посоченото споразумение, необходимо е освен това разпоредбите на споразумението, които са изтъкнати за целите на преценката на валидността на акта от правото на Съюза, да са безусловни и достатъчно точни от гледна точка на съдържанието им, т.е. да имат непосредствено действие<sup>67</sup>.

59. Условието за непосредствено действие е изпълнено, когато разпоредбата, на която е направено позоваване, съдържа ясно и точно задължение, което по отношение на своето изпълнение и последици не е обусловено от друг последващ акт<sup>68</sup>.

60. Същевременно при настоящото състояние на правото на Съюза е трудно да се твърди, че съществува само един уеднаквен подход в областта на контрола за законосъобразност на вторичното право с оглед на инструменти на договорното право. Всъщност свързаната с това съдебна практика не е консолидиран блок, а обратното — изглежда белязана от разнообразие, което понякога граничи с непоследователност.

61. Най-напред, що се отнася до самото признаване на непосредственото действие на разпоредбите на международно споразумение, съдът на Съюза демонстрира явна гъвкавост по отношение на прякото позоваване на споразуменията с трети държави, по-специално споразуменията за асоцииране<sup>69</sup>. Този подход позволява на частноправните субекти да се позовават пред съд на разглежданите разпоредби, щом като дадена международна конвенция може да засегне пряко тяхното положение<sup>70</sup>. В замяна на това и както вече отбелязах, в

63 — Вж. решение *Air Transport Association of America* и др. (EU:C:2011:864, точка 51).

64 — Пак там (точка 7) и решение *Intertanko* и др. (EU:C:2008:312, точка 44).

65 — Решение по дело *FIAMM* и др./Съвет и Комисия (EU:C:2008:476, точка 110).

66 — В Решение *Demirel* (EU:C:1987:400) Съдът се позовава на „предмета и естеството на споразумението“ (точка 14) [неофициален превод].

67 — Вж. по-специално решения *Kupferberg* (EU:C:1982:362, точка 22), *IATA* и *ELFAA* (EU:C:2006:10, точка 39) и *Intertanko* и др. (EU:C:2008:312, точка 45).

68 — Вж. решение *Demirel* (EU:C:1987:400, точка 14) и заключение на генералния адвокат *Darmon* по същото дело (EU:C:1987:232, точка 18); вж. също решение *Pêcheurs de l'étang de Berre* (C-213/03, EU:C:2004:464, точка 39).

69 — Вж. решение *Demirel* (EU:C:1987:400, точка 14). По споразуменията за асоцииране вж. решения *Pokrzeptowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57), *Deutscher Handballbund* (C-438/00, EU:C:2003:255) и *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213), в които Съдът изтъква принципа за недопускане на дискриминация, за да обоснове възможността за позоваване на договорната разпоредба. Вж. също коментара на *Jacobs, F.* *The Internal Legal Effects of EU's agreements: in — A constitutional order of States? Essays in EU Law in honour of A. Dashwood*, p. 535. Вж. също решение *Toprak* и *Oguz* (C-300/09 и C-301/09, EU:C:2010:756).

70 — Вж. а contrario решение *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas* (C-160/09, EU:C:2010:293, точка 45).

особената област на споразуменията на СТО и споразуменията ТРИПС и ТВТ, притежаващи специфично естество и структура, разпоредбите на посочените споразумения не са сред нормите, с оглед на които Съдът контролира законосъобразността на актовете на общностните институции<sup>71</sup>.

62. Гореспоменатият „класически“ подход трябва да се съпостави с реалността, която разкрива повишено разнообразие на споразуменията, по които Съюзът е страна, което означава многообразие на действията, пораждани от тях в правото на Съюза. Всъщност е безспорно, че споразумение за търговско сътрудничество не може да породи във вътрешния правов ред действия, сравними с тези на многостранна конвенция, с която се създава общ режим с амбициозни „политически“ цели, какъвто често е случаят особено в областта на опазването на околната среда и транспортното право<sup>72</sup>. Освен това, споразуменията за асоцииране и партньорство са много специфични, когато установяват сближаване на принципите на основните свободи<sup>73</sup>.

63. Във връзка с контрола за законосъобразност, макар да е вярно, че в някои случаи Съдът упражнява контрол с оглед на разпоредби на договорното право, без обаче да даде задълбочени мотиви, както в решението, постановено по дело IATA и ELFAA<sup>74</sup>, в други случаи Съдът приема по-стриктна позиция, по подобие на подхода, възприет по дело Intertanko и др.

64. В заключението, представено по последното дело генералният адвокат Kokott счита, че Конвенцията по морско право може да представлява „критерий за контрол“ с цел да се прецени законосъобразността на актовете на вторичното право<sup>75</sup>. Въпреки това Съдът не е последвал съображенията, предложени от генералния адвокат, опирайки се на липсата на правила, предназначени да се прилагат пряко и непосредствено към частноправните субекти и да предоставят на последните на права или свободи, на които да могат да се позовават срещу държавите<sup>76</sup>.

65. Възприетото по дело Intertanko и др. решение повдига въпроси, защото е в разрез с по-ранно решение, постановено по дело Poulsen и Diva Navigation<sup>77</sup>, в което Съдът признава на частноправните субекти правото да се позовават на същата конвенция по морско право като израз на международното обичайно право<sup>78</sup>.

71 — Решение Португалия/Съвет (EU:C:1999:574, точка 47), решение, известно като „Biotech“ (EU:C:2001:523, точка 52) и решение Dior и др. (EU:C:2000:688, точка 43). Вж. също определение OGT Fruchthandelsgesellschaft (C-307/99, EU:C:2001:228, точка 24) и решение Van Parys (EU:C:2005:121, точка 39).

72 — Например Споразумението за СТО, Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право, Протоколът от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата от 11 декември 1997 година и Споразумението за въздушен транспорт „открито небе“ между ЕО и САЩ.

73 — Вж. Споразуменията ЕИО—Турция (например Решение Setinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708), Споразумение за асоцииране ЕИО—Мароко (решение Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36), европейските предприсъединителни споразумения (например относно сключените с Република Полша и Чешката република вж. решение Jany и др., C-268/99, EU:C:2001:616). Що се отнася до споразуменията, сключени между Европейската общност и нейните държави членки и Конфедерация Швейцария, вж. решение Ettwein (C-425/11, EU:C:2013:121).

74 — EU:C:2006:10, точка 39.

75 — Intertanko и др. (EU:C:2007:689, точка 59).

76 — Решение Intertanko и др. (EU:C:2008:312, точка 64). Освен това трябва да се отбележи по повод на това дело, че частноправните субекти не се стремят да се позовават на права в техен собствен интерес, а по-скоро да постигнат проверка на съвместимостта на законодателството на Съюза с международните му задължения.

77 — C-286/90, EU:C:1992:453.

78 — Wenneras, P. Towards an Ever Greener Union, CMLR 45, 2008, 1679. Докато в решение Intertanko и др. Съдът отказва да упражни контрол за законосъобразност, като се позовава на Конвенцията по морско право, в друго решение, с което се установява неизпълнение на задължения, той приема да извърши проверка на съвместимостта на законодателството на държава членка със същата тази конвенция (решение Комисия/Ирландия, известно като „MOX Plant“, C-459/03, EU:C:2006:345, точка 121).

66. Съдът внася няколко уточнения относно възможността за позоваване на международното обичайно право в решение АТА и др. (EU:C:2011:864), в което постановява, че „правните субекти могат да се позовават на [...] принципи[те] на международното обичайно право за целите на проверката от Съда на действителността на акт на Съюза, доколкото, от една страна, тези принципи могат да поставят под съмнение компетентността на Съюза да приеме този акт<sup>[79]</sup> и от друга страна, доколкото въпросният акт може да засегне правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, или да породи за тях задължения съгласно това право“<sup>80</sup>.

67. Накрая, делото се разграничава най-отчетливо от гореспоменатия „класически“ подход, приложен в решението, известно като „Biotech“ (EU:C:2001:523)<sup>81</sup>. Действително, Съдът приема, че фактът, че едно международно споразумение съдържа разпоредби без непосредствено действие, в смисъл че те не поражда права, на които частноправните субекти да могат да се позовават пряко пред съд, не е пречка съдията да упражни контрол върху задълженията на Общността като страна по това споразумение<sup>82</sup>.

68. Подобна позиция изглежда от определящо значение за настоящите дела.

69. В допълнение трябва да се констатира съществуващото напрежение между отказа да се признае прякото позоваване на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, обосновано с необходимостта от приемане на мерки за въвеждане в действие, и волята да се осигури ефективна съдебна защита, отговаряща на изискванията на конвенцията, както е изложена в решение *Lesoochránárske zoskupenie*<sup>83</sup>. Съдът подчертава, че „макар и да са формулирани общо, [...] разпоредби[те на въпросната конвенция] имат за цел да осигурят ефективна защита на околната среда“ [неофициален превод]. Задължение на националните юрисдикции е да дадат на националното право „тълкуване, което доколкото е възможно да съответства на определените в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция цели“<sup>84</sup> [неофициален превод]. Безспорно е обаче, че като институция Съдът също е длъжен да спазва Орхуската конвенция<sup>85</sup>.

## 2. По адаптирането на изискванията за целите на прякото позоваване

70. Припомням, че в съответствие с постоянната съдебна практика<sup>86</sup> Общността е правова общност в смисъл, че нито нейните държави членки, нито нейните институции могат да избегнат контрола за съответствие на актовете им с основната конституционна харта, каквато е Договорът. Понятието за правова общност притежава двойно измерение: най-напред нормативно — включващо задължение за съответствие с Договора, и след това съдебно — което предполага съдебна защита на частноправните субекти срещу незаконосъобразните актове на вторичното право<sup>87</sup>.

79 — Тук Съдът се позовава на решение *Ahlström Osakeyhtiö и др./Комисия* (89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 и 125/85—129/85, EU:C:1988:447, точки 14—18), както и на решение *Mondiet* (C-405/92, EU:C:1993:906, точки 11—16).

80 — Освен това Съдът добавя, че „доколкото принципите на международното обичайно право не се отличават със същата степен на точност като разпоредбите на международните споразумения, съдебният контрол трябва задължително да се ограничава до въпроса дали при приемането на съответния акт институциите на Съюза са допуснали явни грешки в преценката на условията за прилагане на тези принципи“.

81 — Eeckhout, P. вижда все пак в посоченото решение „enigmatic statements“, CMLR 46, 2009 г., стр. 2052.

82 — Решение, наречено „Biotech“ (EU:C:2001:523, точка 54). Трябва да се отбележи, че Съдът все пак се позовава на решение *Racke* относно международното обичайно право (EU:C:1998:293, точки 45, 47 и 51).

83 — EU:C:2011:125, точка 46.

84 — Пак там (точка 51).

85 — Същевременно се отбелязва, че този подход може да се обоснове с факта, че тази конвенция е сключена от Общността и всички нейни държави членки по силата на споделена компетентност, тъй като Орхуската конвенция представлява смесено споразумение. Вж. по-специално *Neframi*, E. *Mixed Agreements as a source of European Union Law*, p. 335.

86 — Решение *Les Verts/Парламент* (294/83, EU:C:1986:166, точка 23).

87 — Вж. *Simon*, D. *La Communauté de droit*: in *Sudre F. et Labayle*, H. *Réalité et perspectives du droit communautaire*, 2000, p. 85.

71. Впрочем все по-често става трудно за Съда да гарантира спазването на международните задължения на Съюза при едновременно запазване на автономията на правото на Съюза, особено в международното право на околната среда<sup>88</sup>. Всъщност правото на околната среда е един от примерите за увеличаване на броя на местата на законотворчество и правоприлагане, което неизбежно води до явления на взаимодействие, интернационализация и дори глобализация на посоченото право<sup>89</sup>. Считаю, че този многопластов правен контекст изисква нюансиран подход.

72. Вярно е, че директният ефект е принцип, който позволява на националния съд да приложи международноправна разпоредба като автономно основание на решението си, когато същата не е транспонирана или е неадекватно въведена в националното право<sup>90</sup>. В правото на Съюза теорията за непосредственото действие, така както се прилага към отношенията между правото на Съюза и правния ред на държавите членки, се ограничава до норми, които изпълняват *изискването за изчерпателност*<sup>91</sup>. Следователно е безспорно, че понятието за непосредствено действие е характерно за позицията на частноправен субект в националната правна рамка, който иска да се позове на правото на Съюза, в това число на международните конвенции, обвързващи Съюза. В настоящия стадий на развитие на правото на Съюза обаче теорията за директния ефект, която може да е била квалифицирана като „детска болест“ на правото на Съюза<sup>92</sup>, вече не може да защитава неговата автономия в международен мащаб.

73. Освен това от гледна точка на изложената по-горе съдебна практика теорията за непосредственото действие не представлява универсален и задължителен принцип в рамките на упражнявания от съда на Съюза контрол върху актовете на институциите на Съюза.

74. В рамките на настоящите производства по обжалване обаче е важно да се отбележи, че автоматичното и безрезервно прилагане на съдебната практика, изведена от решение Intertanko и др., във връзка с решение Lesoochranárske zoskupenie би довело до изключване от страна на Съда на всякакъв съдебен контрол за спазването на ангажиментите на Европейския съюз, произтичащи от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция *както от националния съд, така и от съда на Съюза*. Поради това има опасност понятието за съдебна защита в правния ред на Съюза, възприето в широк смисъл като визиращо не само преките правни средства, но и механизма на преюдициалните запитвания, да бъде съществено засегнато.

75. Като се имат предвид всички горепосочени съображения, изглежда легитимно да се разгледа въпросът как да бъде развито условието за директния ефект за целите на прякото позоваване на договорните разпоредби.

76. В светлината на съображенията на Съда по дело Air Transport Association of America и др. (EU:C:2011:864) прякото позоваване на международноправен акт предполага най-напред той да бъде разгледан през призмата на естеството, структурата и целите му, стига да е установено, че Съюзът е обвързан от въпросния акт. След това, когато се разглежда конкретна договорна разпоредба, която може да послужи като отправен критерий за контрола за законосъобразност на вторичното право на Съюза, трябва да се проследят нейните характеристики.

88 — Вж. в тази област решения Pêcheurs de l'étang de Berre (EU:C:2004:464, точки 42—52), Комисия/Франция (EU:C:2004:598, точка 29), Комисия/Ирландия (EU:C:2006:345), Intertanko и др. (EU:C:2008:312) и Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125).

89 — Не оспорвам, че и в други области се забелязва подобно явление на изработване на законодателство на няколко равнища, например правилата относно борбата с прането на пари, търговската политика, въздушния транспорт и т.н.

90 — *Betlem, G. et Nollkaemper, A. Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts*, EJIL 2003, vol. 14, № 3, p. 569—589.

91 — Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Trabucchi по дело Defrenne, известно като „Defrenne II“ (43/75, EU:C:1976:39).

92 — *Pescatore, P. The Doctrine of „Direct Effect“; An Infant Disease of Community Law*, ELR, 1983, 8, p. 155.



77. Считам, че концептуално трябва ясно да се разграничат случаят, в който даден частноправен субект иска да се позове пряко на международноправен акт, използвайки установено в негова полза право, и случаят на контрол на свободата на преценка на институциите на Съюза в процеса на привеждане в съответствие<sup>93</sup> на акт от правото на Съюза с международноправен акт. Обикновено привилегированите страни стоят в основата на иницирането на такъв контрол пред юрисдикциите на Съюза, но при Орхуската конвенция тази възможност са имали и организациите за защита на околната среда, отговарящи на определените за целта критерии.

78. За да се избегне създаването на пространство, лишено от всякакъв съдебен контрол, смятам, че с основание може да се поддържа, че в рамките на контрола за съответствие на акт от правото на Съюза с международното право липсата на непосредствено действие на дадена разпоредба, разбрана като изчерпателна норма и източник на права, не следва да е пречка за разглеждане на законосъобразността, стига характеристиките на конвенцията да го допускат.

79. За сметка на това, международноправната разпоредба, която може да послужи като отправен критерий за контрола за законосъобразност, непременно трябва да съдържа достатъчно ясни, разбираеми и точни елементи. Трябва да се подчертае обаче, че такава разпоредба може да е със смесен характер. Ако от съдържанието ѝ могат да се отделят части, отговарящи на посоченото изискване, трябва да е възможно и да се извърши контрол за законосъобразност.

80. Всъщност дадена международноправна разпоредба, като предоставя значителна свобода на действие на договарящите страни в определени отношения, същевременно може да съдържа точни и безусловни правила<sup>94</sup>. Обръщам внимание, че подобни смесени разпоредби са често срещани в правото на околната среда.

81. Адаптирането на условията за позоваване, което препоръчвам, впрочем не противоречи на позицията на Съда, според който в хипотезата на лишени от непосредствено действие норми като споразуменията на СТО привилегированите жалбоподатели също не могат да искат контрол за законосъобразност по член 263 ДФЕС. Напротив, считам, че възприетият в решение Германия/Съвет<sup>95</sup> подход, потвърден впоследствие в решение Португалия/Съвет, EU:C:1999:574, отразява именно идеята, че преди всичко особеностите на разглежданото международно споразумение оправдават прякото позоваване от страна на частноправен субект, както и упражняването на контрол за законосъобразност от страна на Съда, или обратното — не го допускат<sup>96</sup>.

93 — Терминът е зает от решение Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, точка 41): „както е видно от съображение 5 от Директива 2003/35, законодателството на Съюза следва да бъде „правилно приведено в съответствие“ [с] Орхуската конвенция.

94 — Вж. например анализ на подобна разпоредба в правото на Съюза в решение по дело Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen (EU:C:2011:289, точки 55—59).

95 — EU:C:1994:367, точка 109.

96 — В рамките на контрола за законосъобразност е уместно да се отбележи релевантността на допустимостта на възражението за незаконосъобразност, допуснато от Общия съд. Всъщност настоящият спор е бил отнесен до Съда след възражение за незаконосъобразност, повдигнато срещу Орхуския регламент. Според съдебната практика член 277 ДФЕС е израз на общ принцип, гарантиращ на всяка страна правото да оспори, с цел отмяна на решение, което я засяга пряко и лично, валидността на предходни институционални актове, съставляващи правното основание на обжалваното решение, ако тази страна не е имала право да подаде пряк иск/жалба срещу тези актове, чиито последици понася, и не е можела да поиска отмяната им (вж. решение Simmenthal/Комисия, 92/78, EU:C:1979:53). Следователно възможността да се направи възражение за незаконосъобразност предполага допустимост на иска, по повод на който то е повдигнато (решение Ripa di Meana и др./Парламент, T-83/99—T-85/99, EU:T:2000:244, точка 35). Следователно механизмът на възражението за незаконосъобразност трябва да може да се използва от страните срещу актове, чиято отмяна те не могат да искат пряко (решение Kik/CXВП, T-120/99, EU:T:2001:189).



82. Впрочем необходимостта да се установи в практиката на Съда диференциация между въпроса за прякото позоваване на договорна разпоредба и възможността за контрол за валидност на норма от вторичното право с оглед на международното право, е била повдигана в многобройни правни анализи в доктрината<sup>97</sup>, както и отбелязвана от генерални адвокати<sup>98</sup>. Така се твърди, че теорията за прякото позоваване би трябвало отново да се изгради самостоятелно<sup>99</sup>.

83. Според някои автори, в частност въпросът дали едно международно споразумение предоставя права на частноправните субекти е ирелевантен за преценката дали дадена разпоредба е част от правилата, на които Съдът се позовава при контрола за законосъобразност на актовете на правото на Съюза<sup>100</sup>.

84. Следователно трябва да се провери дали член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция изпълнява така поставените изисквания за позоваване на него.

Б– Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция като отправна норма за контрола за законосъобразност

85. Най-напред трябва да се припомни, че Орхуската конвенция, считана за „стълб на екологичната демокрация“<sup>101</sup>, е била подписана от Общността и впоследствие одобрена с Решение 2005/370. Като смесено споразумение, сключено едновременно от Съюза и от неговите държави членки, конвенцията е занапред неразделна част от правния ред на Съюза<sup>102</sup>. Следователно Съюзът е обвързан от нея, както и всички негови законодателни, изпълнителни и съдебни институции.

86. Съдът вече е потвърдил компетентността си да тълкува разпоредбите на Орхуската конвенция<sup>103</sup> и е постановил значителен брой решения по преюдициални запитвания за тълкуване, както и в производства за установяване на неизпълнение на задължения<sup>104</sup>.

97 — Вж. ex multis, Manin, P. À propos de l'accord instituant l'OMC, RTDE 1997; Klabbbers, J., цит. съч; Lenaerts, K. et Corthauts, T. On birds and hedges, EL Rev. 2006, 31(3), p. 287—315, point 298; Pavoni, R. Controversial aspects of the interaction between international and EU law in environmental matters: direct effects and Members State's unilateral measures: in — The EU external Environmental Policy of the European Union, Cambridge University Press 2012, p. 347—377. Предлага се впрочем да се размести редът на съображенията на Съда, който анализира най-напред разпоредбата, за да провери дали отговаря на критерия за непосредствено действие (ясен, точен и безусловен характер), след което анализира и самото споразумение. Вж. Jacobs, F. The Internal Legal Effects of EU's agreements, цит. съч., стр. 532.

98 — Генералният адвокат Gulmann установява това разграничение, като същевременно поддържа, че монистичният подход, който предполага, че международните споразумения са неразделна част от правото на Съюза, няма за последица възможността последните да съставляват параметър за разглеждането на законосъобразността на актовете на правото на Съюза. Според него „е [в]ъзможно, независимо от липсата на непосредствено действие, да се направи позоваване на споразумение в рамките на иск по член 173 от Договора; но също е възможно характерът на основанията, които водят до отхвърлянето на непосредственото действие на споразумението, да е такъв, че да трябва да доведе до отстраняване на споразумението като елемент от основанието, въз основа на което Съдът упражнява контрола си за законосъобразност“ [неофициален превод]. Вж. в този смисъл заключение по дело Германия/Съвет (EU:C:1994:235, точка 137).

99 — Вж. Manin, P., цит. съч.

100 — Lenaerts, K. et Corthauts T. On birds and hedges, цит. съч., точка 299: „the invoked articles need to be unconditional and sufficiently precise, but only to the extent that they must be apt to serve as yardstick for review, not in the sense that they confer rights on individuals as required in cases involving direct effect“.

101 — Prieur, M. La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, RJE, 1999, p. 9, цитиран от Guiorguieff, J. Les règles de recevabilité concernant les actions des particuliers et la convention d'Aarhus, R.A.E, 2012/3, p. 629.

102 — Решения Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125, точка 31) и Haegeman (EU:C:1974:41). Вж. по аналогия в частност решения IATA и ELFAA (EU:C:2006:10, точка 36) и Комисия/Ирландия (EU:C:2006:345, точка 82).

103 — Решение Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125, точка 30) (Съдът се позовава по-специално на решения Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, точки 4—6 и Demirel, EU:C:1987:400, точка 7).

104 — Вж. решения Voxus и др. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 и C-135/09, EU:C:2011:667), Krizan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8), Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (EU:C:2011:289); Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125), както и заключение от 12 септември 2013 г. по дело Комисия/Обединено кралство (C-530/11, понастоящем все още висящо пред Съда).

87. Освен че предоставя на гражданите три процесуални права в областта на околната среда<sup>105</sup>, Орхуската конвенция съдържа и изисквания. Тя предвижда, че всеки човек има задължението „да опазва и подобрява околната среда в полза на сегашните и бъдещите поколения“. Тъй като признава права, отнасящи се до целите за защита на околната среда, Орхуската конвенция има характер на процесуален инструмент. Действително, околната среда може да бъде опазена само ако заинтересованите лица разполагат с реални инструменти в твърде обширната област, обхваната от конвенцията. Следователно Орхуската конвенция е източник на „права за гражданско участие“ под формата на кодификация на процесуални права в областта на околната среда.

88. Затова, за разлика например от Споразумението за СТО, Орхуската конвенция не се основава на принципа на реципрочните и взаимноизгодни договорености между договарящите страни<sup>106</sup>.

89. Обратно, Орхуската конвенция има за предмет да позволи на държавните органи и гражданите да поемат индивидуалната си и колективна отговорност, за да допринесат за защита и подобряване на околната среда за здравето и благосъстоянието на сегашните и бъдещите поколения<sup>107</sup>. Тя не е технически пример за споразумение в областта на околната среда, а израз на право на човека на околна среда в най-официалното ѝ измерение. Несъмнено, някои от разпоредбите ѝ не са пряко приложими („self-executing“). Това обяснява значението на националните разпоредби, приети с цел да се осигури ефективността на международните предписания във вътрешното право, и вследствие на това необходимостта от контрол за законосъобразността на такива норми.

90. По отношение по-специално на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, посочената разпоредба установява възможност за оспорване при нарушаване на разпоредби на националното право в областта на околната среда.

91. Безспорно, Съдът е постановил в решение *Lesoochranárske zoskupenie*, че текстът на посочения член „не съдържа никакво ясно и точно задължение, което е от естество да уреди непосредствено правното положение на частноправните субекти“<sup>108</sup>. От тази гледна точка разпоредбата очевидно е обусловена от наличието на последващ акт и частноправните субекти не могат да се позовават на нея. Всъщност член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция предоставя на договарящите страни възможност да определят критериите, според които обществеността може да получи право на конституиране като страна в съдебно производство.

92. Струва ми се обаче, че член 9, параграф 3 е „смесена разпоредба“, тъй като съдържа и задължение за резултат, който ясно може да се идентифицира от договарящите страни.

93. Самият Съд отбелязва, че „макар и да е формулирана общо, разпоредбата на член 9, параграф 3 има за цел да осигури ефективна защита на околната среда“<sup>109</sup>. Тази защита е отразена в член 9 от Орхуската конвенция чрез въвеждането на процесуални условия, приложими към съдебните иски, целящи да осигурят защитата на „правата за гражданско участие“, произтичащи от самата конвенция. Освен това член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция трябва да се чете във връзка с член 1 от нея, който предвижда задължение за всяка договаряща страна да гарантира правото на достъп до правосъдие по екологични въпроси.

105 — Commission économique pour l'Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2<sup>e</sup> éd., 2013, p. 6; *Beylerlin, U. et Grote Stoutenburg, J.* Environment, International Protection, под ръководството на *Wolfrum, R.*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, point 73.

106 — Вж. за прилагането на този критерий решението, известно като „*Biotech*“ (EU:C:2001:523, точки 51—53).

107 — Резолюция на Европейския парламент относно стратегията на Европейския съюз предвид конференцията в Алмати във връзка с Орхуската конвенция, P6\_TA(2005)0176.

108 — EU:C:2011:125, точка 45.

109 — Пак там (точка 46).

94. Във всеки случай смесеният характер на правилото, предвидено в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, се отразява на национално равнище чрез свободата на преценка, предоставена на законодателя при определянето на някои критерии, на които трябва да отговаря една организация, за да оспори нарушение на екологичното право. Същевременно ми се струва безспорно, че *задължението за гарантиране на достъп до правосъдие е достатъчно ясно, за да възпрепятства норма, която би имала за цел или резултат да изключи някои категории незаконодателни решения на държавните органи от обхвата на контрола, упражняван от националните юрисдикции.*

95. Според мен, като се имат предвид целта и структурата му, член 9, параграф 3 следователно е отчасти достатъчно ясна норма, за да служи като основание на контрола за законосъобразност, що се отнася до достъпа до правосъдие на организациите, имащи право на съдебен иск по силата на националното законодателство и дори на това на Съюза. Вследствие на това член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция може да служи като отправен критерий за целите на преценката за законосъобразност на актовете на институциите на Съюза.

## VI – Допълнителен анализ по отношение на контрола за законосъобразност

### A– Предварителни бележки

96. Независимо дали делото ще бъде върнато на Общия съд за ново разглеждане или Съдът ще приеме, че е в състояние да се произнесе по същество, считам за абсолютно необходимо да представя допълнително и няколко бележки във връзка с разглеждането на законосъобразността на Орхуския регламент с оглед на Орхуската конвенция.

97. В това отношение следва да се уточни, че настоящата поредицата от дела не засяга общите условия за достъп до правосъдие по смисъла на член 263 ДФЕС в областта на околната среда, а цели да анализира дали законодателят на Съюза правилно е *допълнил* правните средства за защита по отношение на изискванията на Орхуската конвенция, като е ограничил понятието за акт, и по-точно дали в този контекст е успял да изключи достъпа до правосъдие, изискван по отношение на общоприложимите незаконодателни актове, приемани от институциите на Съюза. Действително, както е видно от подготвителните работи по Орхуския регламент, като подписава Орхуската конвенция, Европейската общност поема задължението да приведе в съответствие законодателството си с изискванията на конвенцията в областта на достъпа до правосъдие.

### B– Доводи, изложени от Комисията в рамките на второто основание

98. В жалбата си Комисията се позовава на второ основание, изведено от това, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Според нея тази разпоредба предлага алтернатива на договарящите страни, като им налага да осигурят административни *или* съдебни процедури за преразглеждане. Затова Общият съд, преди да установи несъвместимостта на член 10, параграф 1 от Орхуския регламент с член 9, параграф 3 от конвенцията, е трябвало поне да провери дали жалбоподателите са имали право да заведат съдебно производство, независимо дали в Нидерландия или в рамките на Съюза, срещу въпросната мярка с индивидуален характер. Комисията припомня, че съгласно член 33 от Директива 2008/50 Кралство Нидерландия е транспонирало временната дерогация

от изискванията на посочената директива посредством постановление от 19 август 2009 г.<sup>110</sup>. Според Комисията организациите за защита на околната среда са имали следователно възможност да сезират националната юрисдикция срещу мерките за транспониране. Валидността на решението за дерогация е могла да бъде предмет на преюдициално запитване.

99. При всички положения Комисията счита, че член 10, параграф 1 от Орхуския регламент не е единствената разпоредба за привеждане в изпълнение на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция: според нея фактът, че този член ограничава процедурата за преразглеждане до актовете с индивидуален характер, доказва, че законодателят на Съюза е преценил, че по отношение на актовете с общ характер има достатъчно правни средства за да бъдат спазени изискванията по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

*В– По съществуването на контрол на нарушенията на правото в областта на околната среда в рамките на Орхуската конвенция*

100. Съгласно постоянната съдебна практика международно споразумение трябва да се тълкува въз основа на текста му, както и в светлината на неговите цели. Член 31 от Виенските конвенции от 23 май 1969 г. за правото на договорите и от 21 март 1986 г. за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации — израз на общото международно обичайно право в тази област — уточнява в това отношение, че договорът трябва да се тълкува добросъвестно, в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на термините в техния контекст, а също така и в духа на предмета и целите на договора<sup>111</sup>.

101. От преамбюла на Орхуската конвенция произтича, че предвид необходимостта от защита, съхраняване и подобряване на състоянието на околната среда договарящите страни признават значението за гражданите да имат достъп до правосъдие по екологични въпроси, тъй като могат да имат нужда от помощ при упражняване на своите права. Преамбюлът също така гласи, че договарящите страни желаят обществеността, включително организациите, да има достъп до ефективни съдебни механизми, така че нейните законни интереси да бъдат защитени<sup>112</sup>. Именно с оглед на тези цели трябва да се преценява обхватът, който авторите на Орхуската конвенция са искали да предоставят на разпоредбите на член 9, параграф 3 от конвенцията.

102. Достъпът до правосъдие е предвиден в член 9 за трите хипотези, поотделно представени в параграф 1 (право на обжалване във връзка с достъпа до информация), параграф 2 (право на обжалване на всяко решение, свързано с конкретни дейности, засягащи околната среда) и параграф 3 (достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи<sup>113</sup>, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда). В по-общ план искам да припомня особено роля на член 9 от Орхуската конвенция, тъй като той, от една страна, представлява гаранция за правото на информация и на участие в процеса по вземане на решения, предоставени от конвенцията и националното право, а от друга страна, се явява обективно средство за защита на даден правов ред<sup>114</sup>.

110 — Постановление, озаглавено „Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen)“, публикувано в Staatsblad, 2009 г., № 366.

111 — Вж. решение IATA и ELFAA (EU:C:2006:10, точка 40 и цитираната съдебна практика).

112 — Вж. съображения 8 и 18 от Орхуската конвенция.

113 — С изключение на актовете, приети в рамките на законодателни или съдебни дейности, вж. паралелното ми заключение по дела Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P и C-405/12 P).

114 — *Stec, S. et Casey-Lefkowitz, S. The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, p. 23—25.



103. Що се отнася до приложното поле по отношение на лицата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, трябва да се отбележи, че посочената разпоредба позволява установяването във вътрешното право на специфични критерии, на които трябва да отговарят представителите на обществеността, имащи право да оспорват нарушенията на екологичното право. Следователно е ясно, че страните по конвенцията могат да упражняват признатото им право на преценка именно от гледна точка на квалификацията на посочените субекти. Ето защо е оправдано да се поддържа, че член 9, параграф 3 не цели да въведе *actio popularis* в екологичното право<sup>115</sup>.

104. По отношение на материалния обхват на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция обаче бих искал да подчертая, че тази разпоредба трябва да се тълкува, като се вземат предвид посочените по-горе цели, предназначени да гарантират ефективни механизми, така че интересите на обществеността да бъдат защитени<sup>116</sup>.

105. Освен това член 9, параграф 3 трябва да се чете съвместно и с приложимите изисквания съгласно параграфи 4 и 5 от същата разпоредба. Всъщност в съответствие с тези параграфи споменатите процедури трябва да предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита; те трябва да са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. Изискването за публичност е ясно посочено в член 9, параграф 5 от конвенцията.

106. Следователно договарящите страни са длъжни да приемат най-вече ефективен механизъм, а не само да направят избор измежду различни видове процедури. Ето защо трябва да се приеме, че страните по Орхуската конвенция имат свобода на действие по отношение на процедурите, които да въведат, но задължението за създаване на административни или съдебни правни средства за защита трябва да бъде изпълнено съобразно изискванията на конвенцията, за да се гарантира възможността за оспорване на нарушенията на екологичното право в съответствие с член 9, параграф 3 от нея. *От това следва, че изпълнението на въпросното задължение трябва да се измерва според изискването за ефективен достъп до правосъдие.* Това тълкуване се подкрепя и от заглавието на член 9 от Орхуската конвенция — „Достъп до правосъдие“.

107. Последното ме води до ключовото понятие в рамките на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, а именно понятието за акт, подлежащ на контрол.

108. Вярно е, че за този термин няма определение в Орхуската конвенция. При буквално тълкуване на член 9, параграф 3 от конвенцията не може да се приеме и че посоченото понятие попада в обхвата на правото на преценка, признато на договарящите страни. Освен това същата разпоредба не изисква дори визираните актове да имат правнообвързващ характер. Затова в доктрината има съгласие да се приеме, че посочената разпоредба обхваща всяка хипотеза на нарушение на разпоредби на националното право<sup>117</sup> в областта на околната среда<sup>118</sup>.

109. Изключително обширният на пръв поглед обхват на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, а *fortiori* спрямо този на параграфи 1 и 2 от същия член, може все пак да бъде смекчен. Всъщност материалното приложно поле на член 9, параграф 3 от конвенцията е разграничен от член 2, параграф 2, втора алинея от конвенцията, от който е видно, че

115 — Вж. *Andrusevyyh*, K. *Case Law of the Aarhus Convention, 2004—2011*, p. 80.

116 — Член 9, параграф 3 трябва да се чете в светлината на преамбула и на други разпоредби като членове 1 и 3 от конвенцията. В съответствие с волята на страните обществеността, включително организациите трябва да се ползват от право на достъп до ефективни механизми, така че нейните законни интереси да бъдат защитени (вж. съображение 18 от преамбула).

117 — За тази цел правото на Съюза се приравнява с националното право: вж. Съобщение ACCC/C/2008/32, точка 76.

118 — *Larssen C. et Jadot B. La convention d'Aarhus*, p. 219: in — *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruylant, 2005.



последната не се прилага към актове със законодателен характер. Според посочената разпоредба понятието за „държавен орган“, чиито актове в нарушение на правото в областта на околната среда могат да бъдат предмет на оспорване, изключва институциите, действащи в съдебно или законодателно качество.

110. Следователно е очевидно, че страните по Орхуската конвенция са имали за цел да включат в приложното ѝ поле единствено незаконодателни мерки.

111. С други думи, като се изключат законодателните актове, всички останали видове актове, приети от частноправни субекти и държавни органи, независимо дали са с общ или индивидуален характер, попадат в приложното поле на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

112. Други данни също потвърждават този анализ.

113. Най-напред е важно да се отбележи, че тълкуването от Съда на понятието за законодателен акт в контекста на привеждането в действие на Орхуската конвенция се стреми да запази полезното действие на член 9 от посочената конвенция<sup>119</sup>. Съдът тълкува различните разпоредби от правото на Съюза в светлината и с оглед на целите на Орхуската конвенция, по отношение на която законодателството на Съюза трябва да бъде „правилно приведено в съответствие“<sup>120</sup>. Този подход е от основополагащо значение за тълкуването на Орхуския регламент с оглед на конвенцията.

114. Трябва да се спомене и позицията, възприета от Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция, според който договарящите страни нямат възможност да въвеждат или поддържат толкова строги критерии, че да водят до възпрепятстване на неправителствените организации да оспорват актове или пропуски, които нарушават национални разпоредби, свързани със защитата на околната среда<sup>121</sup>. Това ясно съвпада с възприетата от Съда позиция в посочената по-горе практика<sup>122</sup>. Впрочем Комитетът е изразил съмнения по отношение на спазването от Съюза на изложените в член 9, параграф 3 от конвенцията условия<sup>123</sup>.

119 — Решение по дело *Voxus* и др. (EU:C:2011:667, точка 53).

120 — Вж. по повод на съображение 5 от Директива 2003/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 (ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23), решения *Edwards* и *Pallikaropoulos* (EU:C:2013:221, точка 26) и *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (EU:C:2011:289, точка 41). Относно транспонирането на тълкуването на Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174) към тълкуването на член 2, параграф 2 от конвенцията вж. решение *Solvay* и др. (C-182/10, EU:C:2012:82, точка 42).

121 — Комитет за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция, 14 юни 2005 г., Съобщение ACCC/C/2005/11 (Белгия).

122 — Вж. решение по дело *Voxus* и др. (EU:C:2011:667).

123 — Съобщение ACCC/C/2008/32 (EC) (<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/DRF/C32Findings27April2011.pdf>, точка 88).

115. Накрая, макар и ръководството за прилагане на Орхуската конвенция да няма обвързващ характер според съдебната практика<sup>124</sup>, то все пак може да служи за отправна точка при тълкуването на релевантните разпоредби на конвенцията<sup>125</sup>. В наскоро постановеното решение *Fish Legal* и *Shirley*<sup>126</sup> Съдът дори системно се позовава на споменатото ръководство при тълкуването на Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета<sup>127</sup> с оглед на Орхуската конвенция. Ръководството обяснява и препоръчва широко тълкуване на условията за достъп до правосъдие в съответствие с буквата и духа на Орхуската конвенция. Що се отнася до актовете, които могат да подлежат на контрол, от ръководството става ясно, че представителите на обществеността имат право да оспорват нарушенията на националното право в областта на околната среда дори „независимо от факта, че имат връзка с информирането на обществеността и правото на участие, както е гарантирано от конвенцията“<sup>128</sup>. От него е видно и че предвиденият в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция контрол<sup>129</sup> се опира на идеята за „citizen enforcement“ (гражданско правоприлагане) в пряк и преносен смисъл<sup>130</sup>.

Г – По обхвата на контрола на нарушенията на правото в областта на околната среда в Орхуския регламент

116. При тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се имат предвид не само текстът на същата и целите, които тя преследва, но и нейният контекст, както и съвкупността от разпоредбите на правото на Съюза<sup>131</sup>.

117. Най-напред, за да се прецени изпълнението на конкретните задължения, произтичащи от Орхуската конвенция в правото на Съюза, не трябва да се забравя, че действието на конвенцията — която е от смесен тип — е уточнено в декларация на Европейската общност, приложена към Решение 2005/370. От нея ясно се вижда, че по време на подписването на конвенцията действащите правни инструменти не са били достатъчни, за да осигурят цялостното изпълнение на задълженията, произтичащи от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, тъй като са засягали процедури за оспорване на актове или пропуски на частноправни субекти или държавни органи, *различни* от институциите, посочени в член 2, параграф 2, втора алинея от конвенцията. Следователно държавите членки са били отговорни за изпълнението на посочените задължения до приемането от страна на Общността на разпоредби за прилагането на същите задължения.

124 — Решение *Solvay* и др. (EU:C:2012:82, точка 28).

125 — Вж. решение *Edwards* и *Pallikaropoulos* (EU:C:2013:221, точка 34): „макар документът, публикуван през 2000 г. от Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации и озаглавен „Орхуската конвенция, ръководство за прилагане“, да не може да даде правнообвързващо тълкуване на тази конвенция, може да се отбележи, че той уточнява, че разходите във връзка с жалба, основана на конвенцията или подадена за прилагане на националното право в областта на околната среда, не трябва да бъдат толкова големи, че да попречат на представители на обществеността да подават жалби, когато считат, че е необходимо“.

126 — C-279/12, EU:C:2013:853.

127 — ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200.

128 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, p. 131: „The provision potentially covers a wide range of administrative and judicial procedures, including the „citizen enforcement“ concept, in which members of the public are given standing to directly enforce environmental law in court. The obligation can also be met, for example, by providing for the opportunity to initiate an administrative procedure. Regardless of the particular mechanism, the Convention makes it abundantly clear that it is not only the province of environmental authorities and public prosecutors to enforce environmental law, but that the public also has a role to play“.

129 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>; p. 125: „Provides review procedures for public review of acts and omissions of private persons or public authorities concerning national law relating to the environment.“

130 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, p. 130.

131 — Вж. в този смисъл решение *Cilfit* и др. (283/81, EU:C:1982:335, точка 20). Генезисът на една разпоредба от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ (решение *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, точка 135).

118. Както вече припомних обаче, от законодателните работи, предхождащи приемането на Орхуския регламент, е видно, че последният е имал за предмет да *приведе в съответствие* общностното право с разпоредбите на конвенцията<sup>132</sup>. Несъмнено прилагането на конвенцията означава, на равнището на Съюза, приемането на други актове от вторичното право<sup>133</sup>. Същевременно, освен да допринесе за преследването на целите на политиката в областта на околната среда, Орхуският регламент е трябвало главно да допълни особени аспекти, свързани с достъпа до правосъдие в една вече установена общностна система посредством задълженията, произтичащи от членове 9—13 от Орхуския регламент<sup>134</sup>. Това изглежда още по-важно, предвид факта че проектът на директива относно достъпа до правосъдие все още не е успешно приет в правото на Съюза<sup>135</sup>.

119. Следователно контролът за законосъобразност на Орхуския регламент с оглед на едноименната конвенция става още по-наложителен при сегашното състояние на правото на Съюза, тъй като Съюзът трябва да изпълнява изцяло своите ангажименти посредством въвеждането в изпълнение на произтичащите от Орхуската конвенция задължения.

120. В този контекст предлагам да се отхвърлят доводите на Комисията, изведени от необходимостта от цялостен преглед на системата за ефективна съдебна защита в правото на Съюза. Безспорно е, че съдебната защита на частноправните субекти в правораздавателната система на Съюза се осигурява не само от преките правни средства за защита, но и благодарение на механизма на преюдициалното запитване. Механизмът на преюдициалното запитване обаче не може да поправи и запълни пропуските, произтичащи от възприетия от законодателя на Съюза ограничителен подход при въвеждането в действие на разпоредба на конвенция, по която Съюзът е страна.

121. За разлика от Комисията, считам, че установяването на правни средства за защита, главно на национално равнище, срещу мерките, „нарушаващи правото в областта на околната среда“, е равносилно на ново прехвърляне към държавите членки на отговорност, която носи Съюзът. Съюзът не може да изисква от държавите членки да гарантират дадено ниво на контрол, за да се запълнят пропуските във вторичното право. Фактически с приемането на Орхуския регламент Съюзът остава изцяло отговорен за изпълнението на задълженията, които има по силата на Орхуската конвенция.

122. Обратно, с готовност ще призная, че преценката за съвместимост на въвеждането в изпълнение на задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция, би следвало да е различна, ако това въвеждане в изпълнение се извършва чрез директиви, доколкото се осъществява на два етапа, а именно приемане на посочените директиви и транспонирането им в правото на държавите членки<sup>136</sup>.

132 — COM(2003) 622 окончателен 2003/0242 COD, стр. 17.

133 — От съображение 11 от Директива 2003/35 произтича, че тази директива е приета, за да се гарантира, че законодателството на Съюза „е напълно съвместимо с разпоредбите на Конвенцията от Архус [Орхуската конвенция], по-специално [...] член 9, [параграф] 2 [...] от нея“. (Вж. също заключение на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Обединено кралство, C-530/11, EU:C:2013:554 и заключение на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Gemeinde Altrip и др., C-72/12, EU:C:2013:712). Съображение 5 от Директива 2003/4 също уточнява, че с приемането на тази директива законодателят на Съюза цели да осигури съответствието на правото на Съюза с Орхуската конвенция по отношение на достъпа до информация по екологични въпроси (вж. в това отношение решение Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, точка 31).

134 — Всъщност, що се отнася до достъпа до правосъдие, приложими са предишните членове 230 ЕО и 232 ЕО, които гарантират достъпа до правосъдие на ЕС. Тези разпоредби обаче не позволяват на Общността да ратифицира конвенцията, доколкото нейните разпоредби, или поне някои от тях, са по-подробни или по-амбициозни от съществуващите общностни разпоредби. Вж. COM(2003) 622 окончателен 2003/0242 COD, стр. 3.

135 — Проектът на директива относно достъпа до правосъдие в областта на околната среда, която цели да определи съвкупност от минимални изисквания, свързани с достъпа до административните и съдебните процедури в областта на околната среда, като по този начин в правото на Съюза и в правото на държавите членки се въвежда третият стълб на Орхуската конвенция. Вж. COM(2003) 624 окончателен.

136 — Report by the Compliance Committee on the Compliance by the European Community with its obligation under the Convention presented to the Third meeting of the Parties to the Convention (Kazokiskes Report) [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece\\_mp\\_pp\\_2008\\_5\\_add\\_10\\_e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_10_e.pdf).

123. По нататък, що се отнася до обхвата на достъпа до правосъдие в Орхуския регламент, трябва да се констатира, че в член 10, параграф 1 от него тази цел е отразена, като е предоставено право на отговарящите на условията организации, а именно представителните обществени организации, да подават искане за вътрешно преразглеждане на акт, който противоречи на правото в областта на околната среда. Подготвителните работи ясно сочат, че преразглеждането е било въведено, за да не се навлезе в упражняването на правото на достъп до правосъдие въз основа на Договора, по силата на който едно лице може да подаде иск пред Съда на Европейския съюз срещу решения, които го засягат пряко и лично<sup>137</sup>.

124. От гледна точка на приложното поле по отношение на лицата с установяването на процедура за преразглеждане в член 10 от Орхуския регламент достъпът до правосъдие за неправителствените организации е улеснен, тъй като на последните не се налага да доказват достатъчен интерес или посегателство на право, за да могат да упражнят това право съгласно член 263 ДФЕС. Следователно регламентът признава на тези групи качеството на адресати<sup>138</sup>.

125. За сметка на това, от гледна точка на материалното прилагане, приложното поле на евентуалните оспорвания чрез т.нар. процедура за „пъриазглеждане“ е определено в светлината на член 10 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент като приложимо към актовете с индивидуален характер съгласно закона за околната среда, предприет[и] от институция или орган на Общността, и ко[и]то [са] правнообвързващ[и] и има[т] външни последици. Освен това мярката, която може да бъде оспорена чрез такова „пъриазглеждане“, е определена като изключваща, съгласно член 2, параграф 2 от Орхуския регламент, административните актове, приети от институцията или органа на Съюза „в качеството им на административен орган за пъриазглеждане“.

126. В това отношение отбелязвам, че в първоначалната си редакция предложението за регламент определя понятието за акт като „всяка административна мярка, предприета от институция или орган на Общността в сферата на правото в областта на околната среда с обвързващо и външно действие“<sup>139</sup> [неофициален превод]. Понятието за „административни актове с индивидуален обхват“ се появява единствено на етапа на общата позиция, приета от Съвета<sup>140</sup> и е възпроизведено от Парламента на второ четене<sup>141</sup> без обосновка.

127. При липсата на каквото и да е определение на понятието за административен акт в други източници на правото на Съюза определението в Орхуския регламент се явява *ad hoc* с труден за очертаване обхват<sup>142</sup>. Същевременно считам, че е ясна волята на законодателя да ограничи обхвата на процедурата за пъриазглеждане.

137 — COM(2003) 622 окончателен 2003/0242 COD.

138 — От законодателните работи, предложавщи приеането на Орхуския регламент е видно, че „[в]ъзможността да се признае право на достъп до правосъдие в областта на околната среда на всяко физическо или юридическо лице не се е считала за рационално решение [...]. Това би означавало на практика да се изменят членове 230 и 232 от Договора ЕО: следователно този принцип не може да бъде установен чрез разпоредби на вторичното право. Затова предложението предвижда да се ограничи правото на конституиране като страна в съдебно производство до „изпълняващите условията организации“ [неофициален превод]. Вж. предложение за регламент COM(2003) 622 окончателен, стр. 17.

139 — COM(2003) 622 окончателен, стр. 28. Следва да се отбележи, че въпросът за изключването на актовете, приети при упражняване на законодателни или съдебни правомощия, от самото начало се разграничават от този за изключването на актовете, приети в качеството на административен орган за пъриазглеждане (държавни помощи, нарушения, медиация, OLAF и т.н.) (пак там, стр. 11).

140 — Обща позиция от 20 април 2005 г., 6273/05 (ENV 57, JUSTCIV 24 INF 38 ONU 10 CODEC 81 OC 80).

141 — Законодателна резолюция на Европейския парламент във връзка с Общата позиция на Съвета за приемане на регламент на Европейския парламент и на Съвета за прилагането към институциите и органите на ЕО на разпоредбите от Орхуската конвенция за достъп до информация, участие на обществеността и достъп до правосъдие по екологични въпроси (6273/2/2005 — C6-0297/2005 — 2003/0242(COD)). Още на етапа на общата позиция Кралство Белгия изтъква несъвместимостта с Орхуската конвенция, тъй като разпоредбите имат за последица да ограничат неправомерно достъпа до съдебни искове на представителите на обществеността, който институциите са длъжни да гарантират съобразно конвенцията. Вж. по този въпрос декларацията на Кралство Белгия: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st10/st10896-ad01.fr05.pdf>.

142 — За по-пълнен анализ на целите на процедурата за пъриазглеждане вж. *Pallemaerts*, M. Access to Environmental Justice at EU level: in — The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law, Europa Law Publishing, 2001.



128. Несъмнено, актът е определен в член 2, буква ж) от Орхуския регламент като мярка, предприета „съгласно правото в областта на околната среда“. Следователно последното условие е широко предвидено във връзка с целите, произтичащи от член 191 ДФЕС<sup>143</sup>. Вярно е и че общият<sup>144</sup> или индивидуалният характер на дадено решение се преценява според съдебната практика предвид съдържанието му, за да се установи дали естеството на разпоредбите му е такова, че да засегне лично и пряко положението на заинтересованите лица<sup>145</sup>. В рамките на Орхуския регламент това разграничение зависи основно от тълкуването на понятието „законодателство“ по смисъла на Орхуската конвенция, възприето в Орхуския регламент, чието тълкуване съм посочил в паралелното ми заключение по дела Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P и C-405/12 P)<sup>146</sup>.

129. Безспорно е обаче, че процедурата за преразглеждане<sup>147</sup> се прилага само към индивидуални решения с правно действие от естество да засегне интересите на адресатите им. Всъщност твърде ограниченият обхват на оспорвания, засягащи нарушения на правото в областта на околната среда на основание член 10 от Орхуския регламент, е потвърден в хода на съдебното заседание от Комисията, която успява да даде, не без затруднение, един-единствен конкретен пример за процедура за преразглеждане, а именно разрешението за пускане на пазара на ГМО. Трябва да се констатира впрочем, че сферата на ГМО, както и пускането на пазара на химикали в съответствие с Регламента REACH<sup>148</sup>, изглежда е основната област, в която процедурата за преразглеждане се използва ефективно<sup>149</sup>. По този начин практиката на Комисията потвърждава ограничителното тълкуване на Орхуския регламент<sup>150</sup>.

130. Накрая трябва да се отбележи, че според Орхуския регламент жалбите пред Съда съгласно член 12 от посочения регламент се отнасят не само до спорния административен акт, но и до отговора, изпратен от институцията или органа, сезиран с искането за вътрешно преразглеждане. Следователно неправителствена организация би могла да поиска разглеждане по същество единствено посредством възражението за незаконосъобразност като това в основата на настоящите дела.

143 — Става въпрос не само за актове, приети на основание член 191 ДФЕС, но и за актове, приети на две правни основания (вж. по-специално решения Комисия/Съвет, C-94/03, EU:C:2006:2 и Комисия/Парламент и Съвет, C-411/06, EU:C:2009:518).

144 — За разлика от актове с общ характер, които се прилагат към обективно определени положения и имат правно действие спрямо общо и абстрактно определени категории лица (вж. решение Calpak и Società Emiliana Lavorazione Frutta/Комисия, 789/79 и 790/79, EU:C:1980:159, точка 9).

145 — Решение от 9 юни 1964 г. Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena/Върховен орган (55/63—59/63 и 61/63—63/63, EU:C:1964:37).

146 — Заключение, представено съвместно на 8 май 2014 г.

147 — За процесуалните аспекти вж. Решение 2008/50/ЕО на Комисията от 13 декември 2007 година за установяване на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Орхуската конвенция във връзка със заявленията за вътрешно преразглеждане на административни актове (ОВ L 13, 2008 г., стр. 24).

148 — Член 64 от Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и Директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията (ОВ L 396, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3).

149 — Вж. процедурата в съответствие с Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2003 година относно генетично модифицираните храни и фуражи (ОВ L 268, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 41, стр. 3) — отговор на Комисията от 26 май 2008 г., публикуван на уебсайта [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title\\_iv/Reply%20to%20J\\_E.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20J_E.pdf).

150 — Така Комисията приема, че искането за преразглеждане на решението за одобряване на програма за подпомагане по Европейския фонд за регионално развитие, макар и правнообвързващо, е нямало външно действие с мотива, че държавата членка получател е можела да определи проекти, които могат да кандидатстват (вж. отговор на Комисията на Ekologicky Pravní Servis от 6 август 2008 г., публикуван на уебсайта на Комисията: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title\\_iv/Reply%20to%20EPS.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20EPS.pdf)).



131. Вследствие на това трябва да се констатира, че член 10 от Орхуския регламент не съставлява пълно въвеждане в действие на производящите от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция задължения<sup>151</sup>.

132. Поради гореизложените по повод на тълкуването на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция съображения тази констатация не се обезсилва от обхвата на свободата на действие, предоставена на страните по Орхуската конвенция. Всъщност, като признава такава свобода при привеждането в действие на член 9 от Орхуската конвенция (и например на член 15а от Директива 96/61/ЕО<sup>152</sup>)<sup>153</sup>, Съдът застъпва подход, който до голяма степен защитава полезното действие и целите на конвенцията по отношение на задълженията за прилагане на държавите членки<sup>154</sup>. Ето защо не виждам причина да се възприема различен подход спрямо самия Съюз<sup>155</sup>.

133. С оглед на всички изложени съображения считам, че в обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е стигнал до извода, че възражението за незаконосъобразност срещу член 10 от Орхуския регламент във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от същия трябва да бъде уважено. Затова ако Съдът реши да разгледа тази проблематика, предлагам той да отхвърли второто основание на Комисията.

#### Д— Допълнителни разсъждения

134. В хипотезата на липса на непосредствено действие на международно споразумение, възприемано като източник на права за частноправните субекти, може да е полезно да се упомене принципът за съответстващо тълкуване като инструмент, позволяващ да се придаде действие на подобно споразумение.

135. Всъщност на самия съд на Съюза се налага да тълкува вторичното право в съответствие с обвързващите Общността международни споразумения<sup>156</sup>. Съгласно постоянната съдебна практика разпоредбите на правото на Съюза трябва да се тълкуват, доколкото е възможно, като се вземат предвид текстът и целта на международните споразумения, по които Съюзът е страна<sup>157</sup>. Подобно „помирително тълкуване“<sup>158</sup> в международното право има свои граници — въпросният принцип „се прилага само в хипотезата, когато разглежданото международно споразумение има предимство пред съответния текст на общностното право“<sup>159</sup>. При това положение подобно тълкуване по принцип е допустимо в случая.

151 — Както вече отбелязах, Орхуският регламент се счита от Комитета (Aarhus Convention Compliance Committee) като прекомерно ограничителен и дори несъвместим с конвенцията: „The scope of the Aarhus Regulation is far more restrictive than that of the Aarhus Convention, and so the Regulation fails to fully implement the Convention. This causes three specific problems. First, it appears to make it impossible to challenge a whole range of EC institutions and bodies' decisions. Second, it fails to transpose of article 9(2) of the Convention. Third, it incorrectly transposes article 9(3) of the Convention“. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/communication/Communication.pdf>, стр. 20.

152 — Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 257, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 183).

153 — Решение Križan и др. (EU:C:2013:8, точка 106).

154 — Решения Vohus и др. (EU:C:2011:667, точка 53) и Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523).

155 — Вж. декларациите, придружаващи приемането на Орхуската конвенция: „Fully supporting the objectives pursued by the Convention and considering that the EC itself is being actively involved in the protection of the environment through a comprehensive and evolving set of legislation, it was felt important not only to sign up to the Convention at the Community level but also to cover its own institutions, alongside national public authorities“, декларация, възпроизведена от *Pallemaerts*, M. Access to Environmental Justice at EU level, цит.сч., стр. 273. Вж. също Решение 2005/370.

156 — Принципът на съответстващо тълкуване е формулиран в решение Interfood (EU:C:1972:30). Вж. решение Kupferberg (EU:C:1982:362, точка 14).

157 — Решения Hermès (EU:C:1998:292, точка 28); Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, точка 22) и Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, точка 33).

158 — *Simon*, D. La panacée de l'interprétation conforme: in — De Rome à Lisbonne: les juridictions de Съюза européenne à la croisée des chemins, Bruylant, 2013, p. 284.

159 — Решение Microsoft/Комисия (T-201/04, EU:T:2007:289, точка 798).

136. Въпреки това методът на съответстващо тълкуване може да се използва само когато спорната разпореда не е достатъчно ясна или може да се тълкува по различни начини с оглед на контекста, естеството или структурата на разпоредабата или на основния акт, от който тя е част. Не такъв е случаят обаче, предвид изложените по-горе съображения, на член 10 от Орхуския регламент, от който ясно следва волята от неговото приложно поле да се изключат актовете с общ обхват.

137. Освен това, подобно на приложимите към тълкуването на националното право правила, съответстващото тълкуване е ограничено от общите принципи на правото и изключването на всякакво тълкуване *contra legem*<sup>160</sup>. Тъй като според мен обаче приложното поле на Орхуския регламент ограничава достъпа до правосъдие чрез определението на акта, попадащ в прекомерно ограничителната процедура за преразглеждане, спрямо приложното поле на Орхуската конвенция, смятам, че в случая съответстващото тълкуване е изключено.

## VII – По насрещната жалба

138. Организацията за защита на околната среда са подали насрещна жалба по дела C-401/12 P—C-403/12 P, която те квалифицират като „условна“, тъй като е подадена изключително, „в случай че Съдът не възприеме доводите в писмения отговор“. В тези рамки посочените организации изтъкват едно-единствено основание, изведено от факта, че Общият съд погрешно е пропуснал да признае непосредствено действие на понятието „актове“ по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

139. Съветът, Комисията и Парламентът единодушно считат подобна „условна“ насрещна жалба<sup>161</sup> за недопустима. По същество те предлагат доводите на организацията да бъдат отхвърлени като неоснователни. Също така обръщат внимание, че организацията не целят отмяна на диспозитива на обжалваното съдебно решение, а всъщност искат ново съдебно решение, което да потвърди обжалваното, но с други мотиви.

140. Най-напред, отбелязвам, че в исканията си организацията искат „отмяна на обжалваното съдебно решение и отмяна на решението на Комисията за недопустимост“. Що се отнася до искането им Съдът да обяви, че понятието за акт има директен ефект, което би позволило да се разгледа валидността на Орхуския регламент, организацията за защита на околната среда не целят „допълване“ на обжалваното съдебно решение. Всъщност, ако твърдението за нарушение, изведено от липсата на обявен директен ефект, се приеме, това би довело до отмяна на всички съображения на Общия съд, който при разглеждането на законосъобразността се е позовал на съдебната практика *Fediol/Комисия* и *Nakajima/Съвет*. Следователно въпросните организации поставят под въпрос решение *Lesoochranárske zoskupenie*, без обаче да приведат правни доводи, за да подкрепят по специфичен начин това искане. Всъщност никъде в писмените становища не е ясно посочено на какво основание може да се обяви непосредствено действие, за да се извърши контрол за законосъобразност на Орхуския регламент.

160 — Правило, изложено относно тълкуването на националното право, например в решение *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, точка 25).

161 — По отношение на условия характер на насрещната жалба се съмнявам, че само този аспект може да бъде основание за недопустимост. Считам, че тя е условна по естеството си, тъй като зависи от изхода на основанията в главното производство по обжалване.

141. Жалба, която не съдържа доводи, посочващи конкретно грешката при прилагане на правото, допусната в решението на Общия съд<sup>162</sup>, трябва да се счита за недопустима. Такъв е случаят с настоящата насрещна жалба, с която страните по същество твърдят, че Общият съд не се е произнесъл по даден аспект, без да определят произтекла от това грешка при прилагане на правото. Действително такава жалба, макар и насрещна, не може да бъде предмет на правна преценка, позволяваща на Съда да упражни своето правомощие в разглежданата област и съответно да упражни контрол за законосъобразност<sup>163</sup>.

142. Следователно предлагам насрещната жалба да бъде отхвърлена като недопустима.

### VIII – Заключение

143. Предлагам на Съда:

- да отмени решение Vereniging Milieudefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Комисия (T-396/09, EU:T:2012:301) на Общия съд в частта, с която е уважил второто основание в първоинстанционното производство и е извършил контрол за законосъобразност на основание съдебната практика, изведена от решения Fediol/Комисия (70/87, EU:C:1989:254) и Nakajima/Съвет (69/89, EU:C:1991:186),
- да върне делото на Общия съд за ново разглеждане,
- да отхвърли насрещната жалба по съединени дела C-401/12 P—C-403/12 P,
- да не се произнася по съдебните разноски.

162 — Вж. в този смисъл определение от 6 февруари 2014 г. по дело Thesing и Bloomberg Finance/ЕЦБ (C-28/13 P, EU:C:2014:96, точка 25).

163 — Решение Wam Industriale/Комисия (C-560/12 P, EU:C:2013:726, точка 44).