



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. КОКОТТ
представено на 18 октомври 2012 година¹

Дело C-260/11

**The Queen, по искане на
David Edwards и др.
срещу
Environment Agency и др.**

(Преюдициално запитване, отправено от Supreme Court (Обединеното кралство))

„Орхуска конвенция — Директива 2003/35/ЕО — Директива 85/337/ЕИО — Оценка за въздействието върху околната среда — Директива 96/61/ЕО — Комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването — Достъп до правосъдие — Понятие за „възпрепятстващо скъпо“ съдебно производство“

I – Въведение

1. Колко може да струва съдебното производство по дело в областта на околната среда? Настоящото преюдициално запитване се отнася до този въпрос. Съдебните производства по спорове в областта на околната среда не трябва да бъдат възпрепятстващо скъпи по-специално съгласно Орхуската конвенция² и разпоредбите за нейното прилагане, съдържащи се в Директивата ОВОС³ и в Директивата КПКЗ⁴.

2. В Англия и Уелс обаче съществува рискът от понасяне на значителни съдебни разноски по-специално поради обичайния размер на хонорарите на процесуалните представители там. Ето защо след края на производство по дело в областта на околната среда Supreme Court отправя запитване по какъв начин следва да прилага Конвенцията и съответните разпоредби от директивите в спор относно решението за присъждане на съдебните разноски.

¹ — Език на оригиналния текст: немски.

² — Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (ОВ L 124, 2005 г. стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204).

³ — Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15 том 10 стр. 8), кодифицирани с Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, стр. 1).

⁴ — 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), изменена с Директива 2003/35, кодифицирана с Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 24, стр. 8) и заменена с Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, стр. 17).

II – Правна уредба

A – Международно право

3. Релевантните разпоредби относно съдебните разноси се съдържат в Орхуската конвенция, подписана на 25 юни 1998 г. в Орхус (Дания) от тогава Европейската общност⁵.

4. Достъпът до правосъдие се разглежда в седмо, осмо и осемнадесето съображение от Конвенцията:

„като признават също, че всеки човек има правото да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, както и задължението, индивидуално и съвместно с други лица, да опазва и подобрява околната среда в полза на сегашните и бъдещите поколения;

като имат предвид, че, за да могат да отстояват това право и да спазват това задължение, гражданите трябва да имат достъп до информация, да имат право да участват при вземането на решения и да имат достъп до правосъдие по въпроси на околната среда и като признават в тази връзка, че гражданите могат да се нуждаят от помощ при упражняването на своите права;

[...]

загрижени, че обществеността, включително организациите, трябва да има достъп до ефективни съдебни механизми, така че нейните законни интереси да бъдат защитени и законът да се прилага; [...].“

5. Основната цел на Конвенцията е установена в член 1:

„За да допринесе за защита на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, всяка страна гарантира правата на достъп до информация, участие на обществеността при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда в съответствие с разпоредбите на тази конвенция“.

6. Член 3, параграф 8 от Конвенцията се отнася за съдебните разноси:

„Всяка страна гарантира, че лицата, упражняващи своите права в съответствие с разпоредбите на тази конвенция, няма да бъдат наказвани, преследвани или обезпокоявани по какъвто и да е начин за своята дейност. Тази разпоредба не засяга правомощията на националните съдилища да постановяват покриването на приемливи разходи, свързани със съдебните дела“.

7. В член 9 от Конвенцията се урежда достъпът до правосъдие по дела в областта на околната среда. Параграфи 4 и 5 се отнасят по-специално до разноските:

„4. В допълнение и без ущърб на предвиденото в параграф 1 по-горе, процедурите, споменати в параграфи 1, 2 и 3, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. Решенията по този член се дават или протоколират в писмена форма. Решенията на съда, а когато е възможно и на другите органи, са обществено достъпни.“

5 — Одобрена с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

5. За повишаване на ефективността на разпоредбите на този член всяка страна гарантира предоставянето на информация на обществеността относно достъпа до административни и съдебни процедури за обжалване и обмисля създаването на подходящи помощни механизми за премахване или намаляване на финансовите и другите пречки пред достъпа до правосъдие⁶.

8. Накрая следва да се посочи практиката на Комитета за надзор на прилагането на Орхуската конвенция (Aarhus Convention Compliance Committee, наричан по-нататък „Надзорният комитет“). Този надзорен комитет е съставен от експерти и е учреден от договарящите държави, за да може да допринесе за предвидения в член 15 от Конвенцията преглед на съответствието с нейните разпоредби от страна на договарящите държави. Този комитет разглежда преди всичко индивидуални жалби⁶. Приключва провежданите разследвания с така наречените „Констатации и препоръки“.

Б – Право на Съюза

9. С оглед на прилагането на Орхуската конвенция с Директива 2003/35/ЕО⁷ се добавя член 10а в Директивата ОВОС и член 15а в Директивата КПКЗ. И двете разпоредби уреждат достъпа до правосъдие по определени спорове в областта на околната среда, като в пета алинея⁸ предвиждат по-конкретно следното:

„Всяка подобна процедура следва да бъде честна, справедлива, своевременна и да не бъде възпрепятстващо скъпа“.

III – Фактите и преюдициалното запитване

10. В основата на настоящото производство е образуваното по жалбата на г-н David Edwards производство за преразглеждане по съдебен ред на решение на Environment Agency, с което се разрешава експлоатацията на завод за производството на цимент. Доколкото става ясно, заинтересованото предприятие не взема участие в производството.

11. През 2005 г. първоинстанционният съд отхвърля жалбата. Тогава г-н Edwards подава въззивна жалба пред Court of Appeal. Г-жа Pallikaropoulos встъпва в производството пред тази инстанция и замества г-н Edwards, който се оттегля. Отговорността ѝ за съдебните разноски пред Court of Appeal е ограничена първоначално до 2000 GBP [британски лири]. Въззивната жалба е отхвърлена и през 2006 г. Court of Appeal се произнася с решение относно съдебните разноски, като осъжда г-жа Pallikaropoulos да заплати на въззивника съдебни разноски в посочения ограничен размер.

12. Вследствие на това госпожа Pallikaropoulos подава жалба пред House of Lords. В началото на производството прави искане за издаване на охранителна заповед за разноски, с което се стреми да ограничи отговорността си за разноски в производството по обжалване пред тази инстанция. House of Lords обаче отхвърля искането по-специално тъй като госпожа Pallikaropoulos не представя нито данни за имущественото си положение, нито за самоличността и имущественото положение на всичките представлявани от нея лица.

6 — Вж. <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

7 — Посочена в бележка под линия 3.

8 — Понастоящем член 11, параграф 4, втора алинея от Директива 2011/92, съответно междувременно член 16, параграф 4, втора алинея от Директива 2008/1 и понастоящем член 25, параграф 4, втора алинея от Директива 2010/75.

13. С решение от 16 април 2008 г. House of Lords потвърждава решението на Court of Appeal, с което последният отхвърля подадената от г-жа Pallikaropoulos въззивна жалба. На 18 юли 2008 г. House of Lords постановява решение за присъждане на съдебните разноски, с което възлага на г-жа Pallikaropoulos в пълен размер съдебните разноски във връзка с производството по обжалване пред House of Lords.

14. Пред Supreme Court, който междувременно замества House of Lords, понастоящем се оспорва решението за присъждане на съдебните разноски. В рамките на това производство Supreme Court отправя до Съда следните въпроси:

1. Какъв следва да е подходът на националния съд при постановяване на решение за присъждане на съдебните разноски спрямо представител на обществеността, който е загубил дело в областта на околната среда, предвид изискванията на член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, така както е въведен с член 10а от Директивата ОВОС и член 15а от Директивата КПКЗ?
2. Как следва се реши въпросът дали разноските по спора са или не са „възпрепятстващо скъпи“ по смисъла на член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, въведена с директивите, да се отговори въз основата на обективни критерии (например като се вземе предвид възможността на „средния“ представител на обществеността да плати евентуалните разноски), или следва да се реши въз основата на субективни критерии (като се вземат предвид средствата, с които разполага жалбоподателят в конкретния случай), или пък чрез съчетаване на тези два подхода?
3. Следва ли това да се преценява изцяло въз основа на националното право на държавата членка, която има задължението да постигне единствено предвидения от Директивите резултат, а именно — съответните производства да не бъдат „възпрепятстващо скъпи“?
4. При преценката дали производствата са „възпрепятстващо скъпи“ от значение ли е обстоятелството, че жалбоподателят всъщност не се е отказал да подаде или да поддържа жалбата си?
5. Допустимо ли е i) въззивният съд или ii) по-горна инстанция при последващо обжалване да разреши тези въпроси, като следва различен подход от подхода, който е трябвало да следва първата инстанция?

15. Г-жа Pallikaropoulos, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Кралство Дания, Ирландия, Република Гърция и Европейската комисия представят писмени становища и вземат участие в съдебното заседание, проведено на 13 септември 2012 г.

IV – Правен анализ

16. На първия и третия въпрос на Supreme Court следва да се даде общ отговор, тъй като те засягат по абстрактен начин свободата на действие на държавите членки при транспонирането на разглежданите в настоящото производство разпоредби (във връзка с това вж. раздел А по-нататък). Въз основа на отговора на тези два въпроса може да се отговори на останалите, като последователно се вземат предвид специфичните обстоятелства в случая (във връзка с това вж. по-долу раздели Б, В и Г).

А – По първия и третия въпрос: свобода на действие при предприемането на вътрешни държавни мерки

17. Първият и третият въпрос се свеждат до това дали Съдът може да постанови какъв следва да е подходът на национален съд при постановяването на решение за присъждане на съдебните разноски в тежест на загубилия дело в областта на околната среда жалбоподател, който е представител на обществеността, с оглед на задължението да се избягват възпрепятстващо скъпи съдебни производства, или на този въпрос следва да се отговори изцяло въз основа на националното право на конкретната държава, доколкото съответното производство не е „възпрепятстващо скъпо“.

18. Във всяка от разпоредбите на член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, както и на член 10а, пета алинея от Директивата ОВОС и на член 15а, пета алинея от Директивата КПКЗ се предвижда, че производствата в областта на околната среда трябва да бъдат честни, справедливи, своевременни и да не бъдат възпрепятстващо скъпи.

19. Както припомня Ирландия, съгласно член 288, трета алинея ДФЕС дадена директива е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигането на този резултат. Обстоятелството, че с директивите в правото на Съюза се въвежда разпоредба от международна конвенция със същото съдържание, не поставя под въпрос тази принципна свобода на избор.

20. В конкретния случай така предоставената свобода на действие е особено широка, тъй като посочените разпоредби не съдържат допълнителни правила относно начина, по който следва да се избягват възпрепятстващите разноски.

21. Голямото многообразие на разпоредбите относно съдебните разноски подчертава необходимостта от тази свобода на действие. Нито член 9, параграф 4 от Конвенцията, нито разпоредбите на директивите нямат за цел пълната хармонизация на разпоредбите относно съдебните разноски. Те изискват единствено въвеждане на необходимите приспособявания на законодателството по определени въпроси.

22. Следователно като междинен извод следва да се приеме, че по принцип държавите членки имат за задача да установят по какъв начин ще бъде постигнат предвиденият в член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, в член 10а от Директивата ОВОС и в член 15а от Директивата КПКЗ резултат, и по-специално че обхванатите от тези норми съдебни производства не са възпрепятстващо скъпи.

23. Свободата на действие на държавите членки обаче не е неограничена. Във връзка с Конвенцията Съдът вече е припомнял, че макар да липсва съответна уредба в правото на Съюза, националните правни системи на отделните държави членки имат за задача да определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които субектите на правото черпят от правото на Съюза. При все това държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на тези права във всеки отделен случай⁹.

24. Следователно разпоредбите от правните системи на държавите членки трябва на практика във всеки отделен случай да предотвратяват възможността обхванатите от съответните норми съдебни производства да бъдат възпрепятстващо скъпи.

⁹ — Решение от 15 април 2008 г. по дело Impact (C-268/06, Сборник, стр. I-2483, точка 44 и сл.) и Решение от 8 март 2011 г. по дело Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, Сборник, стр. I-1255, точка 47); вж. също Решение от 15 април 2008 г. по дело Impact (C-268/06, Сборник, стр. I-2483, точка 44 и сл.).

25. Не може да се остави на държавите членки да решават сами по какъв начин следва да се тълкува понятието „възпрепятстващо скъп“, тоест по какъв начин следва да се определи предвиденият в член 9, параграф 4 от Конвенцията и в директивите резултат. В действителност от изискването за еднообразно прилагане на правото на Съюза следва, че съдържашите се в дадена разпоредба от правото на Съюза понятия, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и значение, трябва по принцип да получат самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, което трябва да се намери с оглед на контекста на тази разпоредба и преследваната от разглежданата правна уредба цел; във връзка с това Съдът се позовава в допълнение и на принципа на равенство¹⁰. С оглед на понятието „възпрепятстващо скъп“ директивите не препращат към националното право, за разлика например от понятията „достатъчен интерес“ и „накърняване на правата“.

26. Указания за това, какво следва да се разбира под избягване на възпрепятстващо скъпи съдебни производства, могат да бъдат открити в самия текст на разпоредбата, но следват и от нейния цялостен контекст¹¹, тоест при липсата на допълнителни насоки в Директива 2003/35 — преди всичко от Орхуската конвенция. Освен това от значение са общите изисквания за транспонирането и изпълнението на правото на Съюза, и по-специално необходимостта от достатъчно ясно транспониране¹², принципите на ефективност и равностойност¹³, както и съблюдаването на основните права в правото на Съюза¹⁴.

27. Характеризиращото разносните понятие „прекомерни“, върху което акцентира Комисията, каквито разноси следва да бъдат избягвани съгласно текста на директивите на някои езици и съгласно съответните преводи на Конвенцията¹⁵, би могло да насочи към принципа на пропорционалност. При всички обстоятелства този принцип следва да бъде съобразяван при тълкуването и транспонирането на директивите¹⁶ и съвсем естествено не допуска прекомерните разходи за предвидения в Орхуската конвенция и в директивите достъп до правосъдие.

28. Евентуалното намаляване на защитата от възлагане на разноси до принципа на пропорционалност обаче би било твърде ограничително. В трите автентични и обвързващи езикови версии на Конвенцията по-специално не се използва понятието „прекомерни“. Според текста на френски съдебните разноси не трябва да са възпрепятстващи¹⁷, а съгласно текста на английски език производствата не следва да са възпрепятстващо скъпи¹⁸. В действителност в текста на руски език не се използва понятието „възпрепятстващи“, но се преследва същата цел — да се гарантира, че производствата не са недостъпни поради високи разноси¹⁹.

10 — Решение от 18 януари 1984 г. по дело Екго (327/82, Recueil, стр. 107, точка 11), Решение от 14 февруари 2012 г. по дело Flachglas Torgau (C-204/09, точка 37) и Решение от 19 юли 2012 г. по дело Pie Optiek (C-376/11, точка 33).

11 — Вж. Решение от 15 октомври 2009 г. по дело Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08, Сборник, стр. I-9967, точка 45) относно признаването на неправителствени организации.

12 — Решение от 23 май 1985 г. по дело Комисия/Германия (29/84, Recueil, стр. 1661, точка 23) и Решение от 16 юли 2009 г. по дело Комисия/Ирландия (C-427/07, Сборник, стр. I-6277, точка 55), както и цитираната съдебна практика.

13 — Решение по дело Lesoochranárske zoskupenie (посочено в бележка под линия 9, точка 47 и сл.), Решение от 12 май 2011 г. по дело Trianel Kohlekraftwerk Lünen (C-115/09, Сборник, стр. I-3673, точка 43) и Решение от 18 октомври 2011 г. по дело Voxus и Roua (C-128/09-C-131/09, C-134/09 и C-135/09, Сборник, стр. I-9711, точка 52).

14 — Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет (C-540/03, Сборник, стр. I-5769, точка 105), Решение от 26 юни 2007 г. по дело Ordre des bagreaux francophones et germanophone и др. (C-305/05, Сборник, стр. I-5305, точка 68) и Решение от 1 юли 2010 г. по дело Speranza (C-35/09, Сборник, стр. I-6577, точка 28).

15 — Освен за текста на немски език това, изглежда, се отнася и за текста на съответните разпоредби на чешки, испански, унгарски, италиански, литовски, латвийски, нидерландски, полски и португалски език.

16 — Решение по дело Speranza (посочено в бележка под линия 14, точка 28 и сл.).

17 — Съгласно текста на френски език: „(L)es procédures [...] doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif“.

18 — Съгласно текста на английски език: „(T)he procedures [...] shall [...] be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive“.

19 — Текстът на руски на член 9, параграф 4 гласи: „Помимо и без ущербa для пункта 1 выше процедуры, упомянутые выше в пунктах 1, 2 и 3, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами“.

29. Следователно не става въпрос единствено за избягване на съдебните разноси, които са прекомерни, тоест не са пропорционални на съответното производство, а преди всичко производствата не трябва да са толкова скъпи, че свързаните с тях разноси да заплашват с препятстване на тяхното провеждане. За разумни, но възпрепятстващи по своя размер съдебни разноси става въпрос по-специално в производствата в областта на околната среда във връзка с широкомащабни проекти, тъй като в тези производства могат да бъдат ангажирани значителни ресурси по отношение например на повдигнатите правни, научни и технически въпроси, както и с оглед на броя на страните.

30. Ето защо на този етап е възможно да се даде полезен отговор на първия и третия въпрос: съгласно член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, член 10а от Директивата ОВОС и член 15а от Директивата КПКЗ по принцип държавите членки имат за задача да определят по какъв начин да предотвратят възможността поради размера на съдебните разноси да не се провеждат съдебните производства, обхванати от посочените разпоредби. Тези мерки обаче следва да гарантират по достатъчно ясен и обвързващ начин, че във всеки отделен случай се изпълняват преследваните от Орхуската конвенция цели и същевременно се съблюдават принципите на ефективност и равностойност, както и основните права на правото на Съюза.

Б – По втория въпрос: релевантните критерии

31. На второ място, Supreme Court иска да установи дали на въпроса дали правният спор е „възпрепятстващо скъп“ следва да се отговори въз основата на обективни или на субективни критерии, или въз основата на определено съчетаване на тези два вида критерии. В това отношение Supreme Court посочва за пример платежоспособността на „средния“ представител на обществеността и средствата, с които разполага засегнатият в конкретния случай жалбоподател.

32. В крайна сметка този въпрос се свежда до това по какъв начин националният съд следва да прецени дали разноските по даден правен спор все още продължават, или повече не са съвместими с член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция и с въвеждащите го в правото на Съюза разпоредби от директивите.

33. В действителност тъкмо поради свободата на действие на държавите членки, но също и поради многото възможни хипотези Съдът не може да даде всеобхватен и изчерпателен отговор на този въпрос. Независимо от това цялостният контекст на член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, позволява да се идентифицират някои насоки, които могат да бъдат от полза във връзка с определянето на допустимия размер на съдебните разноси.

34. Освен това следва да се посочи, че член 3, параграф 8 от Орхуската конвенция изрично допуска разумните съдебни разноси. Поради това член 9, параграф 4 и разпоредбите от директивите допускат присъждането на съдебните разноси, доколкото техният размер не е възпрепятстващо висок²⁰.

35. Не съществуват опростени критерии, въз основата на които да се определи кога размерът на съответните разноси е възпрепятстващ. Когато приема, че таксите в размер на 20 EUR, съответно на 45 EUR не препятстват упражняването на правото на участие в процедурата по оценка на въздействието върху околната среда, Съдът не посочва никакви аргументи за това твърдение²¹. Съдът не посочва конкретни основания и защо приема, че непосредствено

20 — Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено в бележка под линия 12, точка 92).

21 — Решение от 9 ноември 2006 г. по дело Комисия/Ирландия (C-216/05, Recueil, стр. I-10787, точка 45).

дължимите разноски за предоставянето на информацията относно околната среда в размер до 5000 EUR не следва да възпират отделните субекти да упражняват правото да получат тази информация, докато посредствено дължимите разноски, като например заплащане на част от фиксираните разноски на съответния орган, напротив, следва да имат такова действие²².

36. Надзорният комитет²³ вече неколккратно се е произнасял по въпроса за възпрепятстващите разноски, при това в повечето случаи по отношение на Обединеното кралство²⁴. Надзорният комитет винаги извършва всеобхватна преценка на обстоятелствата на всеки конкретен случай, съответно на националната система. Този подход е необходим, тъй като в член 9, параграф 4 от Конвенцията, точно както и в разпоредбите от директивите, не се съдържат никакви специфични критерии.

37. Комисията се позовава също и на делото Kreuz²⁵, разгледано от Европейския съд по правата на човека. Това дело обаче не засяга всички направени във връзка със съдебното производство разноски, а напротив, единствено дължимата от жалбоподателя авансово платима част от съдебните разноски. В това отношение Европейският съд по правата на човека посочва, че размерът на разноските съответства на една *средна* годишна заплата в съответната държава. Според Комисията това е пример, че се прилага обективен критерий. Тази идея обаче не намира видим израз в по-нататъшните мотиви на съдебното решение. Както отбелязва Обединеното кралство, преди всичко става въпрос по-скоро за платежоспособността на конкретното заинтересовано лице, тоест за прилагането на субективен критерий²⁶.

38. По принцип платежоспособността на конкретното лице има определена роля във връзка с принципа на ефективна правна защита по смисъла на член 47 от Хартата на основните права. Съгласно член 47, трета алинея на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие. В действителност в член 9, параграф 5 от Конвенцията не се изисква задължително въвеждането на мерки за подпомагане като предоставянето на правна помощ²⁷, а единствено да се обмисли „създаването на подходящи помощни механизми“. Въпреки това в определени случаи предоставянето на правна помощ позволява да бъдат избегнати рисковете от възпрепятстващите разноски²⁸. Доколкото става въпрос изпълнението на разпоредби от правото на Съюза, правната помощ дори може да се окаже абсолютно необходима, ако поради ограничената платежоспособност на заинтересуваното лице допустимите по принцип рискове във връзка с разноските се окажат непреодолима пречка пред достъпа до правосъдие²⁹.

39. При все това, както с основание изтъква Комисията, обхватът на защитата по Орхуската конвенция надхвърля обхвата на ефективната правна защита по член 47 от Хартата на основните права. Член 47 изрично цели защитата на *субективните* правата на индивида. Поради това отправна точка за преценката на необходимостта от предоставяне на помощ с

22 — Решение от 9 септември 1999 г. по дело Комисия/Германия (C-217/97, Recueil, стр. I-5087, точка 47 и сл.).

23 — Относно Комитета за надзор на прилагането на Орхуската конвенция вж. точка 8 по-горе.

24 — Констатации и препоръки от 24 септември 2010 г. по дело Morgan и Baker/Обединено кралство (ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, точка 49); по дело Cultra Residents' Association/Обединено кралство (ACCC/C/2008/27, точка 44 sq.) и по дело ClientEarth и др./Обединено кралство (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, точка 128 sq.), както и Констатации и препоръки от 30 март 2012 г. по дело DOF/Dänemark (ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, точка 45 sq.).

25 — ЕСПЧ, Решение от 19 юни 2001 г. по дело Kreuz/Полша (жалба № 28249/95, Recueil des arrêts et décisions 2001-VI, §§ 61 sq.).

26 — Вж. също ЕСПЧ, Решение от 26 юли 2005 г. по дело Podbielski and PPU Polpure/Полша (жалба № 39199/98, § 67) и Решение от 10 януари 2006 г. по дело Teltronic-CATV/Полша (жалба № 48140/99, и по-специално §§ 50 и сл.), където се разглеждат авансови плащания в значително по-ниски размери.

27 — Вж. обаче Надзорен комитет, Констатации и препоръки от 18 юни 2010 г. по дело Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo/Испания (ACCC/C/2009/36, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, стр. 12, точка 66).

28 — Надзорен комитет, Констатации и препоръки по дело ClientEarth и др./Обединено кралство (посочени в бележка под линия 24, точка 92).

29 — Вж. Решение от 22 декември 2010 г. по дело DEB Deutsche Energiehandels-und Beratungsgesellschaft (C-279/09, Сборник, стр. I-13849, точка 60 и сл.) и Определение от 13 юни 2012 г. по дело GREP (C-156/12, точка 40 и сл.).

оглед на ефективната правна защита е самият субект, чиито права или свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, но не и общият интерес, независимо че този интерес може да представлява един от критериите, които следва да бъдат отчитани с оглед на преценката на нуждата от предоставяне на помощ³⁰.

40. За разлика от това, правната защита по дела в областта на околната среда обслужва не само защитата на субективните интереси на жалбоподателя, но също или дори изключително общите интереси. Този общ интерес има голяма тежест в рамките на Съюза, тъй като постигането на високо равнище на защита на околната среда е една от неговите цели съгласно член 191, параграф 2 ДФЕС и член 37 от Хартата на основните права³¹.

41. Конвенцията държи сметка за този двояк интерес. Съгласно член 1 от Конвенцията тя гарантира по-специално правото на достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, за да може по този начин да се допринесе за защитата на правото *на всеки човек* от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за здравето и благосъстоянието му. Седмо и осмо съображение от Конвенцията потвърждават тази цел и я допълват със *задължението* на всеки човек да опазва и подобрява околната среда в полза на сегашните и бъдещите поколения. Поради това съгласно нейното осемнадесето съображение Конвенцията си поставя за цел обществеността, включително организациите, да имат достъп до ефективни съдебни механизми, така че законните им интереси да бъдат защитени и *законът да се прилага*.

42. На още по-силно основание е важно признаването на общия интерес от опазване на околната среда, тъй като може да има много случаи, в които правно защитените интереси на определени индивиди не са засегнати или са засегнати само в незначителна степен. Околната среда обаче не може да се защитава сама пред съдилищата, а е необходимо да има представители, като например активно ангажирани граждани или неправителствени организации.

43. Двоякият интерес от опазване на околната среда забранява рисковете от възпрепятстващи разноски да се избягват, като се взема предвид единствено платежоспособността на субектите, които се ангажират да съдействат за изпълнението на правото относно околната среда. При положение че съдебните производства са едновременно или дори изключително в общ интерес, не трябва да се очаква, че тези субекти следва да са готови да понесат риска от заплащане на всички съдебни разноски до границата на собствената им платежоспособност.

44. Следователно при преценката дали съдебните разноски са възпрепятстващи, следва по подобаващ начин да се отчете и съответният общ интерес. В допълнение, с основание Надзорният комитет извежда и задължението за отчитане на общия интерес от съдържащото се в член 9, параграф 4 изискване за справедливи процедури³².

45. При все това отчитането на общия интерес не изключва възможността да се вземат предвид и евентуалните субективни интереси на жалбоподателя. Лицата, които обвързват свои собствени широкообхватни икономически интереси с производство относно осигуряване на изпълнението на правото в областта на околната среда, следва по правило да са готови да понесат риска от възлагане на разноски в по-голям размер, отколкото лицата, които не очакват придобиването на икономическо предимство. Следователно при наличието на определени икономически интереси на съответните субекти прагът за определяне на разноските като възпрепятстващи

30 — Решение DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (посочено в бележка под линия 29, точка 42).

31 — Вж. също деветото съображение към преамбюла на Договора за ЕС и член 11 ДФЕС.

32 — Вж. Констатации и препоръки по дело *Cultra Residents' Association/Обединено кралство* (посочено в бележка под линия 24, точка 45).

може да е и по-висок. С последното може евентуално да се обясни защо по дело относно спор между съседни във връзка с наличието на неприятни миризми, тоест случай със сравнително незначителен общ интерес, Надзорният комитет приема, че дължимата част от разносните, възлизаща на над 5000 GBP, не е във възпрепятстващ размер³³.

46. Обратно, наличието на собствени интереси не може винаги да изключи отчитането на паралелно преследваните общи интереси. Така при определяне на размера на допустимите разноски субективните интереси на някои лица, засегнати от проект за изграждането на летище, не могат да обосноват игнорирането на съществуващия в конкретния случай значителен общ интерес, от което следва, че кръгът на засегнатите лица е много по-широк³⁴.

47. Освен това при определяне на обхвата на общия интерес определена роля може да имат и изгледите за успех. Жалба, която е очевидно без каквито и да са шансовете за успех, не е в интерес на обществеността, независимо че предметът на жалбата по принцип е от интерес за обществеността.

48. С оглед на определянето на размера на допустимите разноски на последно място е необходимо разпоредбите на Конвенцията относно съдебните производства да се тълкуват с оглед на целта на тези разпоредби — да се осигури „широк достъп до правосъдие“³⁵. В действителност в член 9, параграф 2 от Конвенцията и в съответните разпоредби от директивите „широкият достъп до правосъдие“ се посочва изрично единствено във връзка с предпоставките за наличие на достатъчен интерес, съответно на нарушено право. Член 9, параграф 2 обаче пояснява поне, че това представлява обща цел на Конвенцията. Това правило при тълкуването следователно следва да намира приложение и по отношение на определянето на допустимия размер на разносните. Би било несъвместимо с изискването за широк достъп до правосъдие, ако рисковете от понасяне на значителни разноски са по правило в състояние да пречат дадено производство.

49. Следователно на втория въпрос следва да се отговори, че при проверката дали съдебните разноски са възпрепятстващи, трябва да се вземат предвид свързаните със случая обективни и субективни обстоятелства с цел да се позволи широк достъп до правосъдие. Недостатъчната финансова платежоспособност на жалбоподателя не може да представлява пречка за провеждането на дадено производство с оглед на изпълнението на правото на Съюза. Поради тази причина и при определянето на размера на разносните, които може да се очаква, че ще бъдат възложени на платежоспособния жалбоподател, в спорния случай винаги следва да се отчита по подобаващ начин интересът на обществеността от опазването на околната среда.

В – По четвъртия въпрос: фактическо възпиране

50. Четвъртият въпрос се отнася до значението, което следва да се придава на обстоятелството, че жалбоподателят фактически не е възпрян да започне, съответно да продължи производството.

51. Подобен подход би могъл да обезсмисли забраната на възпрепятстващо големите разноски: при положение че производството е проведено, е очевидно, че не се е отказало от риска да понесе съдебните разноски. При липсата на производство въпросът за разносните остава хипотетичен. Това обаче не може да е изводът, до който се достига.

33 — Констатации и препоръки по дело Morgan und Baker/Обединено кралство (посочено в бележка под линия 24, точка 49).

34 — Показатели за това са Констатации и препоръки по дело Cultra Residents' Association/Обединено кралство (посочено в бележка под линия 24).

35 — Вж. Решение по дело Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (посочено в бележка под линия 11, точка 45) относно признаването на неправителствени организации.

52. Напротив, въпросът може да бъде обяснен с обстоятелството, че в Обединеното кралство съществува възможност да се издаде охранителна заповед за разноски, преди да бъде разгледано делото по същество. Вследствие на това рискът от заплащане на разноски от страна на г-жа Pallikaropoulos в главното производство пред Court of Appeal е ограничен до 2000 GBP, докато в производството пред последната инстанция тогавашният House of Lords отхвърля подаденото искане за издаване на охранителна заповед за разноските. От обстоятелството, че въпреки това г-жа Pallikaropoulos поддържа жалбата си пред House of Lords, би могло да се заключи, че понесените от нея разноски не са били във възпрепятстващ размер.

53. Във връзка с това на първо място следва да се отбележи, че без оглед на някои практически проблеми при неговата уредба³⁶ правно средство за защита като искането за издаване на охранителна заповед за разноски по принцип представлява стойностен елемент с оглед на транспонирането на член 9, параграф 4 от Конвенцията и на разпоредбите от директивите. Съдебното решение по това искане позволява предварително да се препятства понасянето на възпрепятстващи разноски и същевременно по този начин отстранява допълнителни потенциални препятствия за подаването на жалбата или предявяването на иска, по-специално несигурността относно възможния размер на съдебните разноски.

54. В случай че само по себе си решението по искането за издаване на охранителна заповед за разноски правилно е привело в изпълнение член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция и съответните разпоредби от директивите, по правило въпросът относно този извод не следва повече да бъде поставян. В този случай отхвърлянето на искането за издаване на охранителна заповед за разноски може да се прецени като индикация, че съществуващият риск от понасяне на съответните разноски не е представлявал пречка за предявяването на иска или за подаването на жалбата. При все това, при изключителни случаи може да се окаже необходимо разноските, които подлежат на заплащане, да бъдат ограничени впоследствие, например в случай че в производството се установят нови обстоятелства от значение за претеглянето на общия интерес или в случай че присъдените разноски са в много по-голям размер, отколкото се е очаквало към момента на произнасяне на решението по искането за издаване на охранителна заповед за разноски.

55. Ако релевантните обстоятелства за избягване на възпрепятстващите разноски обаче не са били взети предвид в достатъчна степен, не е възможно готовността за предявяване на иск или подаване на жалба да се разглежда като индикация, че допуснатият риск от понасяне на разноски няма възпиращ характер. Това би означавало, че жалбоподателят се лишава от право да бъдат избягвани възпрепятстващите разноски. Напротив, полезният ефект на тези права в рамките на постановеното решение за присъждане на съдебните разноски трябва да се гарантира и след приключването на производството по делото³⁷.

56. Следователно обстоятелството, че въпреки отхвърлянето на искането за издаване на охранителна заповед за разноски, на практика жалбоподателят не се оказва възпрепятстван да започне, съответно да продължи производството, може да бъде взето предвид впоследствие при присъждането на разноските, при условие че задължението да се избягват възпрепятстващите разноски, е било взето предвид при произнасянето на решението относно искане за издаване на охранителна заповед за разноски.

36 — Вж. Констатации и препоръки по дело ClientEarth и др./Обединено кралство (посочено в бележка под линия 24, точка 129 и сл.).

37 — Вж. Решение от 17 март 2011 г. по дело Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др. (C-275/09, Сборник, стр. I-1753, точка 37).

Г – По петия въпрос: ограничаване на разноските в производството пред съответната инстанция

57. Накрая Supreme Court пита дали е допустимо различните инстанции да възприемат различен подход във връзка с ограничаване на размера на дължимите разноски. В действителност в главното производство Court of Appeal уважава искането за издаване на охранителна заповед за разноските, докато House of Lords го отхвърля.

58. В член 9, параграф 4 от Конвенцията и разпоредбите от директивите се споменават единствено „процедури“ и не се прави разлика между производствата пред различните инстанции. В действителност Конвенцията не поставя изискване да се осигури нито контрол от определени инстанции, нито възможност за обжалване. Обхващаните от разпоредбата на Конвенцията производства обаче се прекратяват, когато съответните съдебни решения придобият сила на пресъдено нещо. Следователно, противно на застъпването от Дания становище, възпрепятстващите разноски следва да се избягват в производствата пред всички инстанции³⁸.

59. Това се отнася принципно и за жалба, подадена от жалбоподател, в полза на когото предходна инстанция е издала охранителна заповед за разноски. Дори самият принцип на равните процесуални възможности, част от основното право на справедлив съдебен процес³⁹, което е изрично посочено в член 9, параграф 4 от Конвенцията като основен принцип в процеса, забранява жалбоподателят да бъде излаган на риска от възпрепятстващи разноски в производството по обжалване. В противен случай би следвало да се очаква, че насрещната страна би ориентирала защитната си стратегия по такъв начин, че на практика да изключи възможността за обжалване.

60. В допълнение г-жа Pallikaropoulos с основание подчертава, че съгласно член 267 ДФЕС съдилищата, чиито решения не подлежат на обжалване, са задължени да сезират Съда при възникване на съмнения относно тълкуването или валидността на акт от правото на Съюза. При положение че предходните инстанции все още не са поставили съответните въпроси на Съда, е налице забрана достъпът на жалбоподателя до съд, който има задължение да сезира Съда с искане за преюдициално запитване, да се препятства, като този жалбоподател бъде излаган на риска от възпрепятстващи разноски.

61. Независимо от това същевременно не е изключена възможността след постановяване на решенията на предходните инстанции да е отпаднал или поне да е намалял интересът на обществеността от последващото продължаване на производството. Следователно е налице съвместимост с член 9, параграф 4 от Конвенцията и с разпоредбите на директивите, ако всяка съдебна инстанция подлага на нова проверка въпроса в каква степен следва да бъдат избягвани възпрепятстващите разноски.

V – Заключение

62. Поради това предлагам на Съда да постанови следното решение:

1. Съгласно член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, член 10а от Директива 85/337/ЕИО година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изменена с

38 — Така също и Надзорният комитет, Констатации и препоръки от 21 януари 2011 г. по дело АЈА и др./Испания (АССС/С/2008/24, ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/8/Add.1, стр. 20, точка. 108).

39 — Решение по дело *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др. (посочено в бележка под линия 14, точки 29–31).

Директива 2003/35/ЕО, и член 15а от Директива 96/61/ЕО за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, изменена с Директива 2003/35, по принцип държавите членки имат за задача да определят по какъв начин да предотвратят възможността поради размера на съдебните разноски да не се провеждат съдебните производства, обхванати от посочените разпоредби. Тези мерки обаче следва да гарантират по достатъчно ясен и обвързващ начин, че във всеки отделен случай се изпълняват преследваните от Орхуската конвенция цели и същевременно се съблюдават принципите на ефективност и равностойност, както и основните права на правото на Съюза.

2. При проверката дали съдебните разноски са възпрепятстващи, трябва да се вземат предвид свързаните със случая обективни и субективни обстоятелства с цел да се позволи широк достъп до правосъдие. Недостатъчната платежоспособност на жалбоподателя не може да представлява пречка за провеждането на дадено производство с оглед на изпълнението на правото на Съюза. Поради тази причина и при определянето на размера на разноските, които може да се очаква, че ще бъдат възложени на платежоспособния жалбоподател, в спорния случай винаги следва да се отчита по подобаващ начин интересът на обществеността от опазването на околната среда.
3. Обстоятелството, че въпреки отхвърлянето на искането за издаване на охранителна заповед за разноски, на практика жалбоподателят не се оказва възпрепятстван да започне, съответно да продължи производството, може да бъде взето предвид впоследствие при присъждането на разноските, при условие че задължението да се избягват възпрепятстващите разноски, е било взето предвид при произнасянето на решението относно искане за издаване на охранителна заповед за разноски.
4. Налице е съвместимост с член 9, параграф 4 от Конвенцията и с разпоредбите на директивите, ако всяка съдебна инстанция подлага на нова проверка въпроса в каква степен следва да бъдат избягвани възпрепятстващите разноски.