Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
L. MEDINA
представено на 13 юли 2023 година [1]

Дело C-252/22

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD
срещу
Consiliul Județean Suceava,
Președintele Consiliului Județean Suceava,
Agenția pentru Protecția Mediului Bacău,
Consiliul Local al Comunei Pojorâta,
при участието на:
QP

(Преюдициално запитване, отправено от Curtea de Apel Târgu-Mureș (Апелативен съд Търгу Муреш, Румъния)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Орхуска конвенция — Член 2, точка 4 — Понятието „общественост“ — Достъп до правосъдие — Член 9, параграф 3 — Адвокатско гражданско дружество — Процесуална легитимация по спорове във връзка с упражняването на професионална дейност — Адвокатско гражданско дружество, което оспорва административни актове, свързани с изграждането на депо за отпадъци — Липса на нарушение на права или законни интереси — Понятие за процедура, която не е недостъпно скъпа“

1. Бившият генерален секретар на Организацията на обединените нации Кофи Анан описва Орхуската конвенция [2] като „най-амбициозното начинание в екологичната демокрация, предприемано под егидата на ООН“ [3]. Според авторите ѝ тази конвенция е „нещо повече от споразумение в областта на околната среда“, тъй като „урежда основни аспекти на правата на човека и демокрацията, включително прозрачността, способността за реагиране и

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда е подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и влиза в сила на 30 октомври 2001 г. Всички държави членки са страни по тази конвенция. Тя е одобрена от името на Европейския съюз с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201). Считано от тази дата, Съюзът също е страна по тази конвенция.

[3] Изявление на бившия генерален секретар на ООН г-н Кофи Анан на първата среща на страните по Конвенцията в Лука, Италия, от 21 до 23 октомври 2002 г. (наричана по-нататък „първата среща на страните“).

отчетността на правителствата пред обществото“ [4]. Както се подчертава в доктрината, това изявление е част от „големия наратив за това как следва да се тълкува и разбира Конвенцията“ [5].

2. С разглежданото тук преюдициално запитване Curtea de Apel Târgu-Mureș (Апелативен съд Търгу Муреш, Румъния, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) иска насоки относно процесуалната правоспособност и процесуалната легитимация на адвокатско гражданско дружество, което иска достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, за да защити интереса на своите членове и общия интерес. Поставените въпроси дават повод на Съда отново да обсъди процесуалните правила, които държавите членки могат да установяват за подаването на жалби от представители на обществеността въз основа на правото на Съюза в областта на околната среда, като се има предвид задължението на държавите членки да осигуряват ефективна защита на околната среда.

I. Правна уредба

Орхуската конвенция

3. Член 2 от Орхуската конвенция е озаглавен „Определения“ и точка 4 от него гласи, че терминът „общественост“ означава „едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика техните сдружения, организации или групи“.

4. Член 9 от Орхуската конвенция е озаглавен „Достъп до правосъдие“ и параграфи 2, 3 и 4 от него предвиждат:

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

a) които имат достатъчен интерес, или

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

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

[4] Декларация от Лука, приета на първата среща на страните, допълнение, ECE/MP. PP/2/Add. 1, 2 април 2004 г.

[5] *Barritt*, E. The Foundations of the Aarhus Convention — Hart Publishing, 2020, London, p. 12.

[…]

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

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 […]“.

Правото на Съюза

5. Член 8 от Директива 1999/31/ЕО[6] е озаглавен „Условия на разрешителните“ и първа алинея, буква а), подточка i) от него предвижда:

„Държавите членки приемат мерки:

а) компетентният орган да не издава разрешително, докато не се увери, че:

i) без да се накърнява член 3, параграфи 4 и 5, проектът за изграждане на депо отговаря на всички посочени изисквания на настоящата директива, включително на приложенията“.

Румънското право

Закон № 51/1995 за организацията и упражняването на адвокатската професия

6. Член 5, параграф 5 от Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (Закон № 51/1995 за организацията и упражняването на адвокатската професия, наричан по-нататък „Закон № 51/1995“) предвижда:

„Адвокатското гражданско дружество се състои от двама или повече адвокати. В него могат да упражняват професията и адвокатски сътрудници или назначени по трудов договор адвокати […]“.

[6] Директива на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци (ОВ L 182, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език; 2007 г., глава 15, том 5, стр. 94).

Статут на адвокатската професия

7. Член 196, параграф 3 от Statutul profesiei de avocat din 3 decembrie 2011 (Статут на адвокатската професия от 3 декември 2011 г.), приет от Uniunea Națională a Barourilor din România (Национален съюз на адвокатските колегии в Румъния), гласи:

„(3) При спорове, произтичащи от упражняването на професионалната му дейност, адвокатското гражданско дружество може да участва в съдебните дела в качеството на ищец или ответник, въпреки че не е юридическо лице“.

Закон № 554/2004 за административното съдопроизводство

8. Член 1, параграфи 1 и 2 от Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (Закон № 554/2004 за административното съдопроизводство) предвижда:

„(1) Всеки, който счита, че правата или законните му интереси са увредени вследствие на акт на административен орган или отказ на органа да се произнесе по съответното искане в законоустановения срок за това, може да сезира компетентния административен съд с искане за отмяна на акта, за установяване на съответното право или законен интерес и за поправяне на претърпяната вреда. Законният интерес може да е както частен, така и публичен.

(2) Може да сезира административния съд и лицето, чиито права или законни интереси са увредени вследствие на индивидуален административен акт, адресат на който е друг правен субект“.

9. Съгласно член 2, параграф 1, букви p), r) и s) от Закон № 554/2004 за административното съдопроизводство:

„(1) По смисъла на този закон:

p) „частен законен интерес“ е възможността да се изисква определено поведение с оглед на реализирането на очаквано и предвидимо бъдещо субективно право;

r) „публичен законен интерес“ е интерес, свързан с правния ред и конституционната демокрация, гарантирането на основните права, свободи и задължения на гражданите, задоволяването на потребностите на обществото и изпълнението на правомощията на публичните органи;

s) „заинтересовани обществени организации“ — неправителствени структури, синдикати, сдружения, фондации и други подобни, чиято цел е да защитават правата на различните категории граждани или евентуално правилното функциониране на публичните административни служби“.

10. Член 8, параграф 1^1 от Закон № 554/2004 за административното съдопроизводство гласи:

„Физическите лица и частноправните юридически лица могат да предявяват искания в защита на публични законни интереси само субсидиарно, доколкото нарушението на

публичния законен интерес произтича логически от нарушението на субективни права или частни законни интереси“.

Извънредно правителствено постановление № 195/2005 за опазването на околната среда

11. Член 5, буква d) от Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (Извънредно правителствено постановление № 195/2005 за опазването на околната среда, наричано по-нататък „OUG № 195/2005“) предвижда:

„Държавата признава на всяко лице правото на „здравословна и екологосъобразна среда“, като за тази цел гарантира:

d) правото му да се обръща, пряко или чрез организации за защита на околната среда, към административните и/или евентуално към съдебните органи по въпроси на околната среда, независимо дали е настъпила вреда, или не“.

12. Член 20, параграфи 5 и 6 от OUG № 195/2005 гласи:

„(5) Достъпът на обществеността до правосъдие се осъществява въз основа на действащите разпоредби.

(6) Неправителствените организации, които работят за опазване на околната среда, имат право да участват в съдебни дела по въпроси на околната среда, като са активно легитимирани по делата с предмет опазването на околната среда“.

II. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

13. Жалбоподателят е адвокатско гражданско дружество. Той подава жалба пред Tribunalul Cluj (Окръжен съд Клуж, Румъния) срещу ответните местни органи, като иска, от една страна, отмяна на административните актове (наричани по-нататък „обжалваните административни актове“), с които се одобрява регулационният план и се издава разрешение за строеж на депото за отпадъци в Пожоръта (наричано по-нататък „депото за отпадъци“), и от друга страна, разрушаване на това депо.

14. Жалбоподателят твърди, че има процесуална легитимация поради интересите на тримата адвокати съдружници. Този интерес се изразявал по същество в тъй нареченото от жалбоподателя „силно въздействие“ на депото върху членовете на дружеството поради предизвикваното от него чувство на безпокойство. Освен това жалбоподателят твърди, че действа в защита на общия интерес на област Буковина и нейното население. Той посочва, че членовете му използват осигуряваните от професията им правни средства, за да защитават околната среда и човешкото здраве. По съществото на жалбата жалбоподателят изтъква няколко довода относно незаконосъобразността на обжалваните административни актове.

15. Ответниците възразяват, че жалбоподателят няма нито процесуална правоспособност, нито активна процесуална легитимация. По съществото на жалбата те изтъкват, че изграждането на депото съответства на всички технически изисквания, предвидени в Директива 1999/31.

16. С решение от 7 февруари 2019 г. Tribunalul Cluj (Окръжен съд Клуж) приема, че след като адвокатското гражданско дружество е правоспособно съгласно националното право, би следвало да притежава процесуална правоспособност. Поради това посоченият съд отхвърля възражението за липса на процесуална правоспособност на дружеството. За сметка на това Tribunalul Cluj (Окръжен съд Клуж) уважава възражението за липса на активна процесуална легитимация на адвокатското гражданско дружество и за липса на правен интерес. По-конкретно, той приема, че съгласно член 8, параграф 1^1 от Закон № 554/2004 за административното съдопроизводство жалбоподателят може да се позовава на публичния интерес само субсидиарно, доколкото нарушението на публичния интерес произтича от нарушението на частни права или законни интереси. Според него в контекста на OUG № 195/2005, което урежда достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, следва да се прави разграничение между екологичните неправителствени организации и всички останали. Екологичните неправителствени организации имат активна процесуална легитимация по дела в областта на околната среда, докато всички останали, включително жалбоподателят в главното производство, трябва да отговарят на общите правила за процесуалната легитимация, която зависи от доказването на нарушение на право или законен интерес. Тъй като жалбоподателят води „обективен съдебен спор“ — с други думи, спор в защита на публичния интерес, без да твърди нарушение на свое право или частен законен интерес — Tribunalul Cluj (Окръжен съд Клуж) приема, че жалбоподателят няма активна процесуална легитимация.

17. Както жалбоподателят, така и Consiliul Județean Suceava (Окръжен съвет Сучава, Румъния) обжалват решението на Tribunalul Cluj (Окръжен съд Клуж) пред Curtea de Apel Cluj (Апелативен съд Клуж, Румъния). С решение № 1195 от 26 септември 2019 г. тази юрисдикция отхвърля насрещната жалба на Окръжен съвет Сучава и уважава жалбата, подадена от жалбоподателя, като отменя обжалваното съдебно решение и връща делото на Tribunalul Cluj (Окръжен съд Клуж).

18. В хода на въззивното производство Окръжен съвет Сучава подава до Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) молба за изпращане на делото за разглеждане от друг съд. Молбата е уважена. Така въззивното дело е изпратено за разглеждане на запитващата юрисдикция — Curtea de Apel Târgu Mureș (Апелативен съд Търгу Муреш). Решението на Curtea de Apel Cluj (Апелативен съд Клуж) се обезсилва по право в резултат на уважаването на молбата за изпращане на делото за разглеждане от друг съд.

19. Запитващата юрисдикция отбелязва, че общото правило за процесуалната легитимация в административното съдопроизводство предполага наличие на „субективен съдебен спор“, т.е. спор, в който се предявяват частни права и интереси. Тя пояснява, че лицето, чиито права или законни интереси са нарушени, трябва да изтъкне свой правен интерес, който законодателят определя като „частен законен интерес“. Едва субсидиарно — след като вече е изтъкнало свой частен законен интерес — съответното физическо или юридическо лице или заинтересована организация може да инициира „обективен“ спор, като поиска защита за публичен законен интерес.

20. Конкретно за областта на опазването на околната среда запитващата юрисдикция отбелязва, че OUG № 195/2005 предвижда възможността за обективни съдебни спорове. Кръгът на лицата, които могат да основават главните си искания пряко на публични

законни интереси, обаче е ограничен до екологичните неправителствени организации. Достъпът до правосъдие на всички останали представители на обществеността се осъществява съгласно общите правила за административното съдопроизводство.

21. В случая по главното производство жалбоподателят е адвокатско гражданско дружество, което съгласно закона има ограничена процесуална правоспособност — може да участва в съдебни дела само във връзка със спорове, произтичащи от упражняването на професионалната му дейност.

22. Запитващата юрисдикция посочва, че жалбоподателят поддържа, че е подал жалбата от свое име, за да защити интересите на тримата съставляващи го адвокати. В този контекст запитващата юрисдикция уточнява, че първият ѝ въпрос има два аспекта. Първият аспект е дали жалбоподателят може да се разглежда като „общественост“ по смисъла на член 2, точка 4 и член 9, параграф 3 от Конвенцията. Вторият аспект е дали в същия смисъл жалбоподателят може да се позовава на права и интереси на физическите лица, които го съставляват.

23. При утвърдителен отговор на Съда на поне един от двата аспекта на първия въпрос запитващата юрисдикция задава втория въпрос, а именно дали член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, разглеждан в светлината на правото на ефективна съдебна защита по член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба, съгласно която достъпът до правосъдие на адвокатското гражданско дружество е обвързан с доказването на собствен интерес или с обстоятелството, че с предявяването на съответните искания се търси защита за правно положение, пряко свързано със самата цел, за която е създадено дружеството.

24. Третият преюдициален въпрос се отнася до правилото по член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, че съдебните производства не трябва да са недостъпно скъпи. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че членове 451—453 от Codul de procedură civilă (Граждански процесуален кодекс) определят подробно в какво се състоят разноските по производството (а именно съдебната такса, която се дължи на държавата, възнагражденията на адвокатите и консултантите, изплащаните на свидетелите суми и т.н.), коя от страните по делото може да бъде осъдена да заплати съдебните разноски (а именно загубилата делото страна, по искане на спечелилата страна), както и по какви критерии съдът може да намали адвокатските възнаграждения, като се мотивира за това. Възможността за намаляване на възнагражденията се прилага по-специално когато тези възнаграждения са явно несъразмерни със стойността или сложността на делото или с извършената от адвоката работа, като се вземат предвид обстоятелствата по делото.

25. Запитващата юрисдикция иска все пак да се установи дали посочените по-горе общи разпоредби на националното право съдържат достатъчно критерии, които да позволяват на частноправния субект да прецени и предвиди значителните съдебни разноски по спорове, произтичащи от неспазването на правилата в областта на опазването на околната среда. Тя изтъква, че такива разноски могат да възпрат частноправния субект да заведе дело в тази област.

26. В така описаната фактическа и правна обстановка Curtea de Apel Târgu Mureș (Апелативен съд Търгу Муреш) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли член 47 [първа алинея от Хартата] във връзка с член 19 [параграф 1, втора алинея ДЕС] и член 2, точка 4 във връзка с член 9, параграф 3 от [Орхуската конвенция] да се тълкуват в смисъл, че в обхвата на понятието „общественост“ попада правен субект като адвокатско гражданско дружество, което не твърди накърняване на права или интереси на самия този правен субект, а накърняване на правата и интересите на физическите лица адвокати, които го съставляват, [и] може ли такъв субект да бъде приравнен по смисъла на член 2, параграф 4 от Конвенцията на група физически лица, действащи чрез сдружение или организация?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос, като се имат предвид [както] целите на член 9, параграф 3 от Конвенцията, така и целта за ефективна съдебна защита на правата, предоставени от правото на Съюза, трябва ли член 9, параграф 3 от Конвенцията и член 47 [първа и втора алинея от Хартата] във връзка с член 19 [параграф 1, втора алинея ДЕС] да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредба от националното право, която обвързва достъпа до правосъдие на такова професионално гражданско адвокатско дружество с доказването на собствен интерес или с обстоятелството, че с предявяването на съответните искания се търси защита за правно положение, пряко свързано със самата цел, за която е създадена тази организационна форма, в случая адвокатско гражданско дружество?

3. При утвърдителен отговор на първия и втория въпрос или независимо от отговорите на тези два въпроса, трябва ли член 9, параграфи 3, 4 и 5 от Конвенцията и член 47 [първа и втора алинея от Хартата] във връзка с член 19 [параграф 1, втора алинея ДЕС] да се тълкуват в смисъл, че изразът, че адекватните и ефективни средства за правна защита, включително приемането на съдебно решение, трябва да не са „недостъпно скъпи“, предполага правила и/или критерии за ограничаване на съдебните разноски, които може да понесе загубилата делото страна, в смисъл че националният съд трябва да гарантира спазването на изискването съдебните производства да не са недостъпно скъпи, като вземе предвид [както] интереса на лицето, което иска да защити правата си, така и публичния интерес от опазване на околната среда?“.

27. Писмени становища представят Окръжен съвет Сучава, Ирландия, полското правителство и Европейската комисия. В съдебното заседание от 4 май 2023 г. устни становища излагат жалбоподателят в главното производство, Окръжен съвет Сучава, Ирландия и Комисията.

III. Анализ

Предварителни бележки

Правата, които жалбоподателят черпи от правото на Съюза

28. В писменото си становище Комисията подчертава, че делото в главното производство попада в приложното поле на правото на Съюза в областта на околната среда. В това отношение тя отбелязва, че в преюдициалното запитване се посочват Директива 1999/31 и Директива 2011/92/ЕС[7] и че обжалваните административни актове попадат в приложното поле на правото на Съюза.

29. Комисията обаче изразява известни съмнения в яснотата на преюдициалното запитване. По-конкретно, тя посочва, че запитващата юрисдикция не е обяснила какви са правата, които жалбоподателят черпи от правото на Съюза, нито как „значителното въздействие“, което според жалбоподателя депото оказва върху неговите членове, би могло да е релевантно от гледна точка на правото на Съюза[8]. При все това Комисията изтъква постоянната съдебна практика, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, по презумпция са релевантни[9].

30. Съгласна съм с Комисията, че делото в главното производство попада в приложното поле на правото на Съюза. В самото начало следва да се припомни, че Съдът е компетентен да се произнася преюдициално по тълкуването на Орхуската конвенция, която е подписана от Общността и впоследствие одобрена с Решение 2005/370 и чиито разпоредби оттогава са неразделна част от правния ред на Съюза[10]. На следващо място, от акта за преюдициално запитване е видно, че въпросното депо за отпадъци е изградено в съответствие с изискванията на Директива 1999/31 и че за него е извършена оценка на въздействието върху околната среда съгласно Директива 2011/92.

31. Вярно е, че запитващата юрисдикция не обяснява какви права черпят жалбоподателите от правото на Съюза. Запитан по този въпрос в съдебното заседание, жалбоподателят изтъква, че черпи процесуални права от правото на Съюза, произтичащи от Директива 1999/31, Директива 2001/42/ЕО[11] и Директива 2011/92. Що се отнася до Директива 2001/42, жалбоподателят посочва, че приемането на регулационния план относно депото за отпадъци не е било предшествано от оценка на въздействието върху околната среда и че е нарушено правото на обществеността да бъде информирана. Що се отнася до Директива 2011/92, жалбоподателят посочва, че е извършена оценка на въздействието върху околната среда, но не е била следвана надлежна процедура и е било нарушено правото на обществеността да бъде информирана в съответствие с член 11 от Директива 2011/92. Жалбоподателят не посочва нищо повече във връзка с Директива 1999/31.

7 Директива 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, 2012 г., стр. 1).

8 В този смисъл Комисията цитира решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 47).

9 Комисията цитира решение от 7 юли 2022 г., Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 и C-258/21, EU:C:2022:529, т. 35).

10 Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 48).

11 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 2001 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

32. В това отношение следва да се отбележи, че преюдициалните въпроси се отнасят само до член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция. Освен това от акта за преюдициално запитване е видно, че по съществото на спора жалбоподателят излага редица доводи относно незаконосъобразността на обжалваните административни актове, докато ответниците твърдят, че депото отговаря на всички технически изисквания на Директива 1999/31.

33. В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 8 от Директива 1999/31 компетентните органи не издават разрешително за изграждане на депо, докато не се уверят, че са изпълнени всички необходими изисквания. Доколкото жалбата се отнася до евентуални нарушения на задълженията, наложени с тази директива[12], съм съгласна с твърдението на полското правителство, че отговорът на преюдициалното запитване може да се основава на предположението, че жалбоподателят търси защита в частност срещу неизпълнението на задълженията, произтичащи от Директива 1999/31. Това би трябвало да е достатъчно, за да може Съдът да отговори на поставените въпроси, без да е необходимо да разглежда по-подробно релевантността на другите директиви от правото на Съюза в областта на околната среда.

34. Следователно преюдициалните въпроси са релевантни от гледна точка на правото на Съюза, доколкото съдебният контрол върху обжалваните административни актове е свързан с евентуални нарушения на предвидените в Директива 1999/31 задължения. Тези въпроси са съответно преформулирани[13].

Член 19 ДЕС и член 47 от Хартата

35. С преюдициалните си въпроси запитващата юрисдикция иска тълкуване на член 2, точка 4 и член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция в светлината на член 19 ДЕС и член 47 от Хартата. Както обаче подчертава Комисията в писменото си становище, предвиденото в член 19, параграф 1 ДЕС задължение за държавите членки да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, произтича и от член 47 от Хартата. При тези условия анализът на втория и третия преюдициален въпрос ще се основава единствено на член 47 от Хартата, доколкото за целите на отговора на въпросите на запитващата юрисдикция и за целите на решаването на споровете, с които тя е сезирана, не е необходим отделен анализ на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС[14]. Що се отнася до първия преюдициален въпрос, поради съображенията, които ще изложа в рамките на този въпрос, за него не е необходим анализ в светлината на която и да е от тези разпоредби.

[12] Вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 34).

[13] В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени (решение от 17 ноември 2022 г., Porr Bau, C-238/21, EU:C:2022:885, т. 24 и цитираната съдебна практика).

[14] Вж. в този смисъл решение от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 169).

По първия въпрос

36. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали по дела, които се отнасят до нарушение на правото на Съюза в областта на околната среда, може като представител на „обществеността“ по смисъла на член 2, точка 4 във връзка с член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция и в светлината на член 47 от Хартата да се разглежда адвокатско гражданско дружество, което не твърди да са нарушени конкретно негови права или интереси, а твърди, че са нарушени правата и интересите на членовете му. Освен това тя пита дали физическите лица адвокати, съставляващи това адвокатско гражданско дружество, могат да се разглеждат като „група“ физически лица, действащи чрез сдружение или организация по смисъла на член 2, точка 4 от Орхуската конвенция.

Предварителни съображения по въпроса кой може да е представител на „обществеността“

37. На първо място, следва да се припомни, че понятието „общественост“ е определено в член 2, точка 4 от Орхуската конвенция като „едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика техните сдружения, организации или групи“. Определението на това понятие е формулирано толкова широко, че включва по същество *всеки*, стига да са спазени законовите изисквания, както отбелязват Комисията и Ирландия. Това тълкуване се потвърждава от Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, в което се посочва, че понятието „общественост“ трябва да се тълкува като израз на принципа за включването на *„всяко лице“* [15].

38. Що се отнася по-специално до това кои „сдружения, организации или групи“ на физически или юридически лица се определят като част от „обществеността“ по смисъла на член 2, точка 4 от Орхуската конвенция, следва да се отбележи, че когато тези „сдружения, организации или групи“ са юридически лица, те във всички случаи ще спадат към юридическите лица по смисъла на дефиницията. В ръководството за прилагане на Орхуската конвенция се посочва, че „[т]ази формулировка следователно може да се тълкува единствено в смисъл, че *неперсонифицираните* сдружения, организации или групи също могат да се считат за представители на обществеността съгласно Конвенцията“ [16]. Включването на неперсонифицираните „сдружения, организации или групи“ в определението за „общественост“ обаче е поставено в зависимост от *националното законодателство или практика*. Следователно, както се посочва в ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, „ad hoc обединения могат да се считат за представители на обществеността само ако са спазени всички установени в националното законодателство или практика изисквания, ако има такива“, като обаче „тези изисквания, ако има такива, трябва да са съобразени с целта на Конвенцията за

[15] Икономическа комисия за Европа на Организацията на обединените нации, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, второ издание, 2014 г. (наричано по-нататък „ръководството за прилагане на Орхуската конвенция“), стр. 55. Съгласно постоянната практика на Съда това ръководство може да се приеме за обяснителен документ и при необходимост може да се вземе предвид, заедно с други релевантни фактори, за целите на тълкуването на тази конвенция, макар съдържащите се в него анализи да нямат нито задължителна сила, нито нормативния характер, присъщ на разпоредбите на същата конвенция (решение от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 55 и цитираната съдебна практика).

[16] Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 55 (курсивът е мой). Вж. *Jendroska*, J. Access to Justice in the Aarhus Convention — Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas. — Journal for European Environmental & Planning Law, 2020 (17), 372—408 (p. 386), която посочва, че „компромисната формулировка“ на член 2, точка 4 има за цел да обхване „всяка форма на законно обединение на физически или юридически лица в дадена правна система и поради това не изисква непременно от неправителствените организации да са юридически лица“.

осигуряване на широк достъп до предоставяните от нея права“[17]. Нещо повече, при прилагането на такива изисквания трябва да се държи сметка за член 3, параграф 4 от Орхуската конвенция, който закрепва задължението на всяка страна да „осигурява съответното признаване и подкрепа на сдруженията, организациите или групите, работещи за опазване на околната среда, и гарантира съвместимост на националната правна система с това задължение“.

39. От това следва, че отговарящите на изискванията на националното право „сдружения, организации или групи“ са представители на обществеността и са способни да упражняват правата, които Конвенцията предоставя на обществеността.

40. На второ място, следва да се припомни, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция признава на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, правото да оспорват действия или пропуски, които нарушават разпоредбите на националното законодателство в областта на околната среда. Член 9, параграф 3 предоставя това право на представителите на обществеността, „без изрично да въвежда допълнителни условия за това *кои* представители на обществеността“[18] могат да ползват това право. Следователно в приложното поле по отношение на лицата на тази разпоредба попадат *всички* „представители на обществеността“, които отговарят на „критериите, ако има такива, посочени в националното право“.

41. В този смисъл всяко отговарящо на изискванията на националното право сдружение, организация или група е способно да подава жалби по член 9, параграф 3, за да оспорва посочените в тази разпоредба действия или бездействия. Дали съответният представител на обществеността отговаря на установените в националното право критерии, за да е *оправомощен* да упражни правото на достъп до правосъдие, е въпрос на процесуална легитимация и ще бъде разгледан в рамките на втория въпрос.

42. Ето защо, както поддържа полското правителство, формата и целта на „сдружението, организацията или групата“ не са от значение за определяне на способността на такова обединение да води съдебни дела като представител на обществеността, стига то да отговаря на изискванията на националното право. В същия смисъл, както поддържа Комисията, няма значение дали такъв представител на обществеността защитава свой интерес, интересите на своите членове или тези на обществеността.

Неперсонифицираното адвокатско гражданско дружество като представител на „обществеността“

43. В случая в главното производство AB&CD е неперсонифицирано адвокатско гражданско дружество. Въпреки че е неперсонифицирано, от акта за преюдициално запитване следва, че съгласно член 196, параграф 3 от Статута на адвокатската професия адвокатското гражданско дружество е способно да води съдебни дела във връзка със спорове, които произтичат от упражняването на професионалната му дейност.

[17] Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 55 (курсивът е мой).

[18] Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 55.

44. Като се има предвид широкият обхват на понятието „общественост“, както поясних по-горе, ограничаването на процесуалната правоспособност на адвокатското гражданско дружество до делата във връзка с упражняването на професионалната му дейност не е годно да го лиши от качеството на „представител на обществеността“ по смисъла на член 9, параграф 3. Това ограничение обаче има отношение към установените от националното право критерии по въпроса дали такова гражданско дружество е *оправомощено* да подава жалби по член 9, параграф 3. Освен това обстоятелството, че адвокатското гражданско дружество не твърди нарушение на конкретно свое право или интерес, а изтъква само нарушение на правата и интересите на своите членове, също не е годно да изключи качеството му на „представител на обществеността“.

Членовете на адвокатско гражданско дружество като „група“ от физически лица

45. Що се отнася до втория аспект на първия преюдициален въпрос, доколкото разбирам, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали *независимо от използваната форма*, физическите лица, съставляващи адвокатско гражданско дружество, могат да се разглеждат като „група“ физически лица, действащи чрез сдружение или организация по смисъла на член 2, точка 4 от Орхуската конвенция. По изложените по-горе предварителни съображения тези лица биха могли да се считат за „група“ физически лица, действащи чрез сдружение или организация, доколкото са изпълнени изискванията на националното право. Това означава, че ако тези лица действат като ad hoc обединение или група за защита на околната среда, ще е задача на запитващата юрисдикция да определи дали групата отговаря на изискванията на националното право, ако има такива, за да води подобни дела.

Тълкуване с оглед на целта да се осигури широк достъп до правосъдие

46. Запитващата юрисдикция иска тълкуване на член 2, точка 4 от Орхуската конвенция в светлината на член 47 от Хартата. Член 47 от Хартата обаче е от значение не за дефиницията на обществеността като такава, а за преценката на посочените в националното право критерии за подаването на жалби по член 9, параграф 3, което е предмет на втория въпрос. При все това изискванията на националното законодателство или практика към „сдруженията, организациите или групите“, които могат да се квалифицират като представители на „обществеността“, трябва да са съобразени с общата цел на Орхуската конвенция за осигуряване на *широк достъп до правосъдие*. Макар в член 9, параграф 2 и в съответните разпоредби от директивите целта за осигуряване на „широк достъп до правосъдие“ да се посочва изрично единствено във връзка с предпоставките за наличие на „достатъчен интерес и нарушение на дадено право“, всепризнато е, че това съображение представлява „обща цел“ на Орхуската конвенция и не се ограничава до член 9, параграф 2 от нея[19].

47. По изложените съображения считам, че по дела, които се отнасят до нарушение на правото на Съюза в областта на околната среда, може като представител на „обществеността“ по смисъла на член 2, точка 4 във връзка с член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция да се разглежда адвокатско гражданско дружество, което не твърди да са нарушени конкретно негови права или интереси, а твърди нарушение на правата и

[19] Заключение на генерален адвокат Kokott по дело Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, т. 48). Вж. също *Sikora*, A. Constitutionisation of Environmental Protection in EU Law. Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, p. 281.

интересите на физическите лица адвокати, които го съставляват. Физическите лица, които съставляват това адвокатско гражданско дружество, могат да се разглеждат като „група“ физически лица, действащи чрез сдружение или организация по смисъла на същите разпоредби, при условие че са изпълнени изискванията на националното законодателство или практика. Тези изисквания трябва да осигуряват широк достъп до правосъдие.

По втория въпрос

48. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали по дела, които се отнасят до нарушение на правото на Съюза в областта на околната среда, член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, разглеждан в светлината на член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредба от националното право, която обвързва процесуалната легитимация на адвокатското гражданско дружество с доказването на собствен интерес или с обстоятелството, че с предявяването на съответните искания се търси защита за правно положение, което е пряко свързано със самата цел, за която е създадена тази организационна форма.

49. От акта за преюдициално запитване е видно, че въпросът се дължи на обстоятелството, че приложимата национална правна уредба обвързва допустимостта на жалбите срещу административни актове с условието жалбоподателят да докаже, че с обжалвания акт се уврежда негово право или законен интерес, което законодателят определя като „частен законен интерес“. Съгласно тази правна уредба само субсидиарно — след като е изтъкнало частен законен интерес — съответното физическо или юридическо лице или заинтересованата организация може да инициира „обективен съдебен спор“, тоест да предяви искания в защита на публичен законен интерес. При делата в екологичната област OUG № 195/2005 признава възможността да се води такъв обективен съдебен спор. Кръгът на лицата, които могат да основават главните си искания пряко на публични законни интереси обаче, е ограничен до екологичните неправителствени организации. Всички останали, включително жалбоподателят в главното производство, трябва да отговарят на общите правила за процесуалната легитимация. По-конкретно, като адвокатско гражданско дружество жалбоподателят може да води съдебни дела, за да защити правно положение, което е пряко свързано със самата цел, за която е създадено това дружество. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали посоченият член 9, параграф 3 забранява такива условия за процесуалната легитимация в националното право.

Изискванията за процесуалната легитимация и ефективната защита на околната среда съгласно член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция

50. В това отношение следва да се припомни, че член 9, параграф 3 признава на представителите на обществеността правото да оспорват действията и бездействията на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство в областта на околната среда. От тази разпоредба следва, че за да разполага с предвидените в нея права, жалбоподателят трябва в частност да е „представител на обществеността“ и да отговаря на „критериите, ако има такива, посочени в националното право“ [20].

[20] Решение от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 59).

51. Що се отнася до „критериите“, които може да се въвеждат по отношение на производствата по обжалване, Съдът е приел, че в рамките на предоставената им в това отношение свобода на преценка държавите членки могат да определят процесуалноправните норми относно условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да са оправомощени представителите на обществеността да подават такива жалби [21].

52. Съдът обаче също така е постановил, че макар член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция сам по себе си да няма директен ефект в правото на Съюза, това не променя факта, че тази разпоредба във връзка с член 47 от Хартата задължава държавите членки да осигуряват *ефективна съдебна защита* на предоставените с правото на Съюза права, по-специално на разпоредбите от правото относно околната среда [22].

53. Предвиденото в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция право на обжалване, чиято цел е да позволи гарантирането на ефективна защита на околната среда, би било напълно лишено от полезно действие и дори от самата си същност, ако следва да се приеме, че с налагането на критерии, посочени в националното право, някои категории „представители на обществеността“, и a fortiori „представители на засегнатата общественост“, каквито са сдруженията за опазване на околната среда, отговарящи на изискванията, закрепени в член 2, точка 5 от Орхуската конвенция, биха били лишени от *всякаква възможност* за обжалване по съдебен ред на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на правото на Съюза в областта на околната среда [23].

54. Правото на преценка при прилагането на член 9 не позволява на държавите членки да налагат толкова *стриктни* критерии, включително относно процесуалната легитимация, с които на практика би се отнела възможността на сдруженията за защита на околната среда да изискват контрол за спазването на нормите на правото на Съюза в областта на околната среда [24]. В това отношение следва да се има предвид, че тези норми най-често са насочени към *общия интерес*, а не само към защитата на интересите на частноправните субекти, взети поотделно, и тези сдружения имат за задача да защитават общия интерес [25].

55. Въпреки че практиката на Съда е съсредоточена върху изискванията за процесуалната легитимация на екологичните организации, които отговарят на изискванията на член 2, точка 5, целта на член 9, параграф 3, разглеждан в светлината на член 47 от Хартата, е да гарантира ефективна съдебна защита по въпроси на околната среда на всички представители на обществеността. Този общ принцип важи и за други категории представители на обществеността, в това число сдружения, организации или групи, които реално работят за опазване на околната среда, дори и да не са формално окачествени (все още) като екологични организации по смисъла на член 2, точка 5.

[21] Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 63).

[22] Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 66).

[23] Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 67) (курсивът е мой).

[24] Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 69) (курсивът е мой).

[25] Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 68) (курсивът е мой).

56. В това отношение следва да се отбележи, на първо място, както уместно се посочва в доктрината, че член 9, параграф 3 „не указва, че неправителствените организации следва да се ползват с предимство пред отделните лица“ [26]. В осемнадесето съображение от Конвенцията се подчертава, 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“. Освен това член 3, параграф 4 предвижда задължение за страните да осигурят „съответното признаване и подкрепа на сдруженията, организациите или групите, работещи за опазване на околната среда“.

57. На второ място, макар посоченият член 9, параграф 3 във връзка с осемнадесето съображение да не предвижда разлика в изискванията за процесуална легитимация в зависимост от категорията на съответните представители на обществеността, това не променя факта, че тази разпоредба позволява на държавите членки да въвеждат критерии. Както обаче вече изтъкнах, тези критерии трябва да са съобразени с правото на ефективна съдебна защита съгласно член 47 от Хартата. Освен това, определяйки тези критерии, държавите членки не следва да възпрепятстват целта за осигуряване на широк достъп до правосъдие.

58. В това отношение Съдът е приел, че целта за осигуряване на широк достъп до правосъдие е свързана „в по-широк смисъл с желанието на законодателя на Съюза да съхрани, защити и повиши качеството на околната среда и да даде възможност на обществеността да играе активна роля за постигането на тази цел“ [27]. Така се признава, че в областта на правосъдието по въпроси на околната среда съществува *„същностна връзка“* [28] между високата степен на защита на околната среда съгласно член 191, параграф 2 ДФЕС и член 37 от Хартата и достъпа на обществеността до правосъдие [29].

59. В заключението си по дело Edwards [30] генерален адвокат Kokott посочва, че обхватът на защитата по Орхуската конвенция надхвърля обхвата на ефективната правна защита по член 47 от Хартата. Всъщност, докато последната разпоредба изрично цели защитата на *субективните права на индивида*, 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“ [31]. Освен това тя правилно изтъква, че „[н]а 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“ [32]. Тъй като „околна[та] среда […] не може да се защитава сама пред съдилищата“, в такива случаи „е необходимо да има представители, като например активно ангажирани граждани или неправителствени организации“ [33].

[26] *Sobotta*, C. New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention. — Journal for European Environmental & Planning Law, 2018, 241—258 (p. 244). За разлика от това в член 9, параграф 2, който урежда достъпа до правосъдие на „засегнатата общественост“, се прави разграничение между екологичните организации и всички останали представители на „засегнатата общественост“.

[27] Решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 32).

[28] *Sikora*, A. Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law, Europa Law Publishing, 2020, p. 280.

[29] Тази идея намира развитие в правната доктрина, където се посочва, че широкият достъп до правосъдие би могъл да се разглежда като *„процесуалното измерение“* на високата степен на защита на околната среда и да се издигне до „водещ принцип“ на съдопроизводството по въпроси на околната среда. *Sikora*, A., op.cit. бележка под линия 29, p. 282.

[30] Заключение на генерален адвокат Kokott по дело Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, т. 39).

[31] Заключение на генерален адвокат Kokott по дело Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, т. 40).

[32] Пак там, точка 42 (курсивът е мой).

[33] Пак там.

60. Като се има предвид целта за осигуряване на широк достъп до правосъдие, практиката на Съда остава отворена към *променящата се динамика* на съдебните спорове в областта на околната среда. Съдът признава ролята, която активните граждани могат да играят в опазването на околната среда, като посочва, че „гражданите и сдруженията несъмнено са призвани да играят активна роля в защитата на околната среда“ [34].

61. Това обаче не означава, че всеки има безусловна процесуална легитимация. Комитетът за преглед на съответствието посочва, че „страните не са длъжни да установят в националните си правни уредби система на собствен правен интерес (actio popularis), така че всеки да може да оспори всяко решение, действие или бездействие, свързано с околната среда“ [35]. Държавите членки си запазват свободата да прилагат критерии за определяне на условията, при които представителите на обществеността могат да предприемат действия за защита на околната среда. Както по същество изтъкват Комисията и Ирландия, рационализирането на правилата за съдебните производства по дела в областта на околната среда е легитимна цел, за да се избегнат ситуации, които биха могли да създадат затруднения за съдилищата. Както обаче посочих по-горе, ако заради критериите за процесуалната легитимация определени категории „представители на обществеността“ се оказват лишени от всякаква възможност да обжалват по съдебен ред съгласно член 9, параграф 3, това би било прекомерно затягане на достъпа до правосъдие по Конвенцията.

62. За да се прецени дали изискванията за процесуалната легитимация правят обжалването практически невъзможно за определени категории „представители на обществеността“, е важно да се вземе предвид правната система като цяло и да се прецени в каква степен националното право има такива „блокиращи последици“ [36].

63. Съгласно предоставените от запитващата юрисдикция разяснения разглежданото в главното производство национално законодателство признава процесуална легитимация по дела в областта на околната среда на екологичните неправителствени организации. Останалите представители на обществеността трябва да отговарят на изискванията за процесуална легитимация по общото действащо законодателство. По-конкретно, те трябва да имат частен законен интерес, а само субсидиарно могат да изтъкват и публичен законен интерес. По изложените по-горе съображения приемането на модел на субективния съдебен спор само по себе си не е несъвместимо с член 9, параграф 3. Все пак, като се има предвид, че по делата в областта на околната среда преимуществено става дума за публични интереси, националната юрисдикция следва във възможно най-голяма степен да тълкува процесуалните правила относно предпоставките за обжалване в съответствие с целите на член 9, параграф 3 и целта за осигуряване на широк достъп до правосъдие. Тези правила не трябва да правят практически невъзможно за определени категории „представители на обществеността“, в това число за организации, сдружения или групи, които реално работят в подкрепа на опазването на околната среда и отговарят на изискванията на националното право, да оспорват административни актове, които биха могли да противоречат на правото на Съюза в областта на околната среда. В това отношение запитващата юрисдикция би

[34] Решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 40).

[35] Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция, стр. 198. Както се отбелязва в доктрината, проблемът за достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда „като цяло е продължил разгорещено да се обсъжда почти до края на преговорите“, като окончателният текст по този въпрос е плод на „многобройни компромиси между твърде различни мнения и цели и затова отразява онова, което е било възможно, а не което е било необходимо или желателно“. *Jendroska*, J., цит. съч. (бележка под линия 16), стр. 398 и 407.

[36] Доклад на Комитета за преглед на съответствието, ACCC/C/2006/18 (Дания), точка 30.

могла да съобрази какво значение има за тълкуването на правилата за процесуалната легитимация фактът, че националното право признава правото на всяко лице на „здравословна и екологосъобразна среда“.

Процесуалната легитимация на адвокатско гражданско дружество да обжалва по съдебен ред съгласно член 9, параграф 3

64. Що се отнася по-специално до процесуалната легитимация на жалбоподателя, който е адвокатско гражданско дружество, следва да се припомни, че по негови твърдения жалбоподателят води делото от името на своите членове и в общ интерес. Трябва обаче да се отбележи, че изискванията за процесуалната легитимация трябва да се определят по отношение на конкретно посочения жалбоподател. Според Ирландия, а по същество и според полското правителство и Комисията, не може да се иска от националната юрисдикция да преценява процесуалната легитимация според физическите лица, които стоят „зад“ съответния субект. По принцип законът може да определя условията, при които правните субекти са оправомощени да водят дела в защита на интересите и правата на други лица или в защита на обществения интерес (процесуална субституция или процесуално представителство)[37]. Случаят на жалбоподателя в главното производство обаче видимо не е такъв. Освен това от преписката не личи жалбоподателят да е бил упълномощен от своите членове или от жителите на засегнатата област да подаде жалба от тяхно име.

65. Националната юрисдикция иска също да се установи дали членовете, съставляващи това гражданско дружество, може да се смятат за легитимирани като „група“ лица. В този контекст, изглежда, жалбоподателят използва правната форма на адвокатското гражданско дружество, за да действа като ad hoc обединение за опазване на околната среда. Ако желаят да подадат жалба като „група“, тези лица би следвало да действат в това си качество. Освен ако националното право не предвижда друго, единствено моментът на подаването на жалбата е меродавен за преценката на съда дали такава „група“ отговаря на националните изисквания, за да е представител на обществеността, и дали може да изпълни критериите за процесуална легитимация с оглед на целта да се осигури широк достъп до правосъдие.

66. По изложените съображения считам, че по дела, които се отнасят до нарушение на правото на Съюза в областта на околната среда, член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, разглеждан в светлината на член 47 от Хартата, допуска разпоредба от националното право, която обвързва допустимостта на жалбата на адвокатското гражданско дружество с доказването на собствен интерес или с обстоятелството, че с подаването на жалбата се търси защита за правно положение, което е пряко свързано със самата цел, за която е създадена тази организационна форма. Все пак, като се има предвид, че по делата в областта на околната среда преимуществено става дума за публични интереси, националната юрисдикция следва във възможно най-голяма степен да тълкува процесуалните правила относно предпоставките за обжалване в съответствие с целите на член 9, параграф 3 и целта за осигуряване на широк достъп до правосъдие. Тези правила не трябва да правят практически невъзможно за определени категории „представители на обществеността“, в това число за организации, сдружения или групи, които реално работят

[37] Вж. най-общо *Cane*, P. Administrative law. Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 285 sq.; *Cadiet*, L., Normand, J., Amrani Mekki, S. Théorie générale du procès. PUF, 3. ed., 2020, point 171 sq.

в подкрепа на опазването на околната среда и отговарят на изискванията на националното право, да оспорват административни актове, които биха могли да противоречат на правото на Съюза в областта на околната среда.

По третия въпрос

67. С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали по дела, които се отнасят до нарушение на правото на Съюза в областта на околната среда, член 9, параграфи 3, 4 и 5 от Орхуската конвенция, разглеждан в светлината на член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че изискването определени съдебни процедури да предоставят „адекватни и ефективни средства за правна защита“, „без да бъдат недостъпно скъпи“, предполага конкретни правила и/или критерии за ограничаване на съдебните разноски, които може да понесе загубилата делото страна, в смисъл че националният съд трябва да гарантира спазването на изискването съдебните производства да не са недостъпно скъпи, като вземе предвид както интереса на лицето, което иска да защити правата си, така и публичния интерес от опазване на околната среда.

68. В това отношение от акта за преюдициално запитване е видно, че румънската правна уредба, а именно членове 451—453 от Гражданския процесуален кодекс, определя подробно в какво се състоят разноските по производството и по какви критерии съдът може да намали адвокатските възнаграждения, като се мотивира за това. Запитващата юрисдикция обаче има съмнения дали установените в националното право общи критерии съдържат достатъчно точни правила и условия, така че да може да се оценят и предвидят значителните съдебни разноски по делата в областта на околната среда. Запитващата юрисдикция посочва, че това важи в още по-голяма степен в случаите, в които исканията евентуално биха били отхвърлени като недопустими поради липса на процесуална правоспособност или поради неспазване на изискванията за процесуална легитимация и правен интерес. Накрая запитващата юрисдикция иска да изясни дали практиката на Съда от решение North East Pylon Pressure Campaign и Sheehy[38] по член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 относно участието на обществеността е приложима към член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция.

69. На първо място, що се отнася до въпроса за приложимостта на съдебната практика по тълкуването на правилото процедурите да не са недостъпно скъпи, предвидено в член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, отговор на този въпрос вече е даден в решение North East Pylon Pressure Campaign и Sheehy. В това решение Съдът приема, че член 9, параграф 4, който уточнява характеристиките, които трябва да имат процедурите за обжалване, и по-конкретно тази да не бъдат възпрепятстващо скъпи, се прилага изрично както към жалбите, посочени в параграф 3, така и към тези, посочени по-конкретно в параграф 2[39].

70. Следователно правилото процедурите да не са недостъпно скъпи, трябва да се счита за приложимо към производство като главното, в което се прилага член 9, параграф 3.

71. На второ място, що се отнася до критериите за оценка на съдебните разноски и отчитането на частния интерес, както и на общия интерес от защита на околната среда, следва най-напред да се посочи, че член 3, параграф 8 от Орхуската конвенция изрично допуска разумните съдебни разноски. Член 9, параграф 4 допуска присъждането на

[38] Решение от 15 март 2018 г. (C-470/16, EU:C:2018:185).

[39] Решение от 15 март 2018 г., North East Pylon Pressure Campaign и Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, т. 48).

съдебните разноски, доколкото техният размер не е възпрепятстващо висок[40]. Тъй като тази разпоредба не съдържа специфични критерии, оценката на съдебните разноски не е предварително определена, а зависи от обстоятелствата в конкретния случай и от националния правен ред[41].

72. В решение Edwards и Pallikaropoulos[42] Съдът извежда критерии, които са релевантни за преценката на тълкуването на правилото процедурите да не са недостъпно скъпи. Тези критерии насочват към *обща* и всеобхватна преценка на въпроса за прекомерните разноски. По-конкретно от това решение следва, че националният съд трябва да вземе предвид всички релевантни разпоредби на националното право, да отчете както интереса на лицето, което иска да защити правата си, така и общия интерес, свързан със защитата на околната среда, както и това, че разходите по производството не трябва да надхвърлят финансовите възможности на заинтересованото лице, нито да се явяват при каквито и да е обстоятелства обективно неразумни[43]. Що се отнася до анализа на икономическото положение на заинтересованото лице, националният съд може освен това да вземе предвид положението на страните в спора, доколко има основание да се очаква, че жалбоподателят ще спечели делото, тежестта на евентуалните последици за него и за околната среда, сложността на приложимото право и производство, както и евентуалната неразумност на решението да се обжалва пред различните инстанции[44].

73. Освен това правилото процедурите да не са недостъпно скъпи, е свързано, що се отнася до околната среда, със съблюдаването на правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47 от Хартата, както и с принципа на ефективност, съгласно който процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза[45].

74. С оглед на член 47 от Хартата разходите във връзка с жалба, основана на Орхуската конвенция или подадена във връзка с приложението на правото на Съюза в областта на околната среда, не трябва да бъдат толкова големи, че да попречат на представителите на обществеността да подават жалби, когато считат, че е необходимо[46].

75. При обстоятелствата по главното производство националната правна уредба не предвижда *точни* критерии, приложими *конкретно* към споровете в областта на околната среда. Като се има предвид широката свобода на преценка, с която разполагат държавите членки в контекста на член 9, параграф 4, сама по себе си липсата на подробно определяне на съдебните разноски по дела в областта на околната среда не може да се счита за несъвместима с правилото процедурите да не са недостъпно скъпи.

[40] Решение от 16 юли 2009 г., Комисия/Ирландия (C-427/07, EU:C:2009:457, т. 92), и заключение на генерален адвокат Kokott по дело Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, т. 34).

[41] Вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Kokott по дело Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, т. 36), в което се цитират различни констатации и препоръки на Комитета за преглед на съответствието.

[42] Решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

[43] Вж. в този смисъл решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 38—40).

[44] Пак там, точки 41 и 42.

[45] Решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 33).

[46] Вж. в този смисъл решение от 11 април 2013 г., Edwards и Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, т. 34).

76. От член 3, параграф 1 от Орхуската конвенция обаче следва, че страните по нея трябва да установят и поддържат „ясна, прозрачна и последователна рамка“ за прилагане на разпоредбите на тази конвенция. Като взема предвид установените в практиката на Съда критерии, националният съд следва да провери дали съществуващите в националното право механизми осигуряват такава рамка и да даде на вътрешното процесуално право тълкуване, което във възможно най-голяма степен е съвместимо с целите, набелязани в член 9, параграфи 3 и 4, така че съдебните производства като цяло да не са недостъпно скъпи [47].

77. Следва също да се подчертае, че с оглед на общата и всеобхватна преценка, която националната юрисдикция трябва да извърши предвид критериите, изведени в решение Edwards и Pallikaropoulos, евентуалната липса на процесуална легитимация на жалбоподателя сама по себе си не е пречка за прилагането на правилото процедурите да не са недостъпно скъпи.

78. По изложените съображения считам, че по дела, които се отнасят до нарушение на правото на Съюза в областта на околната среда, член 9, параграфи 3, 4 и 5 от Орхуската конвенция, разглеждан в светлината на член 47, първа и втора алинея от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че изискването определени съдебни процедури да предоставят „адекватни и ефективни средства за правна защита“, „без да бъдат недостъпно скъпи“, не предполага конкретни правила и/или критерии за ограничаване на съдебните разноски, които може да понесе загубилата делото страна. Националната юрисдикция обаче следва да даде на националното процесуално право тълкуване, което във възможно най-голяма степен е съвместимо с целите, набелязани в член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция, така че съдебните производства като цяло да не са недостъпно скъпи.

IV. Заключение

79. По всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси по следния начин:

„1) По дела, които се отнасят до нарушение на правото на Съюза в областта на околната среда, може като представител на „обществеността“ по смисъла на член 2, точка 4 във връзка с член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция да се разглежда адвокатско гражданско дружество, което не твърди да са нарушени конкретно негови права или интереси, а твърди нарушение на правата и интересите на физическите лица адвокати, които го съставляват. Физическите лица, които съставляват това адвокатско гражданско дружество, могат да се разглеждат като „група“ физически лица, действащи чрез сдружение или организация по смисъла на същите разпоредби, при условие че са изпълнени изискванията на националното законодателство или практика. Тези изисквания обаче трябва да осигуряват широк достъп до правосъдие.

2) По дела, които се отнасят до нарушение на правото на Съюза в областта на околната среда, член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, разглеждан в светлината на член 47 от Хартата, допуска разпоредба от националното право, която обвързва допустимостта на жалбата на адвокатското гражданско дружество с доказването на собствен интерес или с обстоятелството, че с подаването на жалбата се търси защита за правно положение, което е пряко свързано със самата цел, за която е създадена тази

[47] Вж. в този смисъл решение от 15 март 2018 г., North East Pylon Pressure Campaign и Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, т. 57).

организационна форма. Все пак, като се има предвид, че по делата в областта на околната среда преимуществено става дума за публични интереси, националната юрисдикция следва във възможно най-голяма степен да тълкува процесуалните правила относно предпоставките за обжалване в съответствие с целите на член 9, параграф 3 и целта за осигуряване на широк достъп до правосъдие. Тези правила не трябва да правят практически невъзможно за определени категории „представители на обществеността“, в това число за организации, сдружения или групи, които реално работят в подкрепа на опазването на околната среда и отговарят на изискванията на националното право, да оспорват административни актове, които биха могли да противоречат на правото на Съюза в областта на околната среда.

3) По дела, които се отнасят до нарушение на правото на Съюза в областта на околната среда, член 9, параграфи 3, 4 и 5 от Орхуската конвенция, разглеждан в светлината на член 47, първа и втора алинея от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че изискването определени съдебни процедури да предоставят „адекватни и ефективни средства за правна защита“, „без да бъдат недостъпно скъпи“, не предполага конкретни правила и/или критерии за ограничаване на съдебните разноски, които може да понесе загубилата делото страна. Националната юрисдикция обаче следва да даде на националното процесуално право тълкуване, което във възможно най-голяма степен е съвместимо с целите, набелязани в член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция, така че съдебните производства като цяло да не са недостъпно скъпи“.