Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

13 февруари 2014 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда — Понятие за съдебно производство, което „да не бъде възпрепятстващо скъпо“

По дело C-530/11,

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, предявен на 18 октомври 2011 г. на основание член 258 ДФЕС,

Европейска комисия, за която се явяват P. Oliver и L. Armati, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват C. Murrell, впоследствие M. Holt, в качеството на представители, подпомагани от J. Maurici, barrister,

ответник,

подпомагано от:

Кралство Дания, за което се явява C. H. Vang, в качеството на представител,

Ирландия, за която се явяват E. Creedon и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от E. Barrington и G. Gilmore, barristers,

встъпили страни,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състав, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (докладчик) и Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 юли 2013 г.,

* Език на производството: английски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 септември 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като не е транспонирало напълно и не е приложило правилно член 3, точка 7 и член 4, точка 4 от 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 и поправка в ОВ L 298, 16.11.2007 г., стр. 23), Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия не е изпълнило задълженията си по тази директива.

Правна уредба

Орхуската конвенция

2 В преамбюла на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), се посочва:

„[…]

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,

[…]“.

3 Член 1 от Орхуската конвенция е озаглавен „Цел“ и предвижда:

„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“.

4 Член 3 от тази конвенция е озаглавен „Общи положения“ и параграф 8 от него гласи:

„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“.

5 Член 9 от посочената конвенция е озаглавен „Достъп до правосъдие“ и гласи:

„1. Всяка страна в рамките на своето национално законодателство гарантира, че всяко лице, което счита, че неговото искане за информация по член 4 не е разгледано, че е отклонено неправомерно, частично или изцяло, че е удовлетворена неадекватно или че разпоредбите на този член са нарушени спрямо нея по друг начин, има право да обжалва пред съда или пред друг независим и безпристрастен орган, установен със закон.

В случаите, когато се предвижда такава процедура на преразглеждане от съда, страната осигурява на лицето достъп до бърза безплатна или евтина законово установена процедура за повторно разглеждане от държавния орган или за преразглеждане от независим и безпристрастен орган, различен от съда.

[…]

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.

[…]

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. […]

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 правосъдие“.

Правото на Съюза

6 За да се способства за изпълнението на произтичащите от Орхуската конвенция задължения, с член 3, точка 7 и член 4, точка 4 от Директива 2003/35 се добавят съответно член 10a в Директива 85/337/ЕО 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) и член 15a в 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), 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).

7 Текстът на тези членове 10a и 15a е по същество еднакъв и гласи:

„Държавите членки гарантират, че в съответствие със съответната национална правна система членовете на заинтересованата общественост:

а) които имат достатъчен интерес, или

б) които твърдят нарушение на право, когато административно-процесуалното право на държавата членка изисква това като предварително условие,

имат достъп до процедурата за преразглеждане пред съд или друг независим и безпристрастен орган, установен със закон, за да оспорят материалната или процесуалната законосъобразност на решенията, действията или бездействията, предмет на разпоредбите на настоящата директива за участие на обществеността.

[…]

Държавите членки определят това, което представлява достатъчен интерес или накърняване на правата в съответствие с целта да се даде на заинтересованата общественост широк достъп до правосъдие. […]

Разпоредбите на настоящия член не изключват възможността от предварителна процедура на преразглеждане пред административния орган и не засягат изискването за изчерпване на административните процедури на преразглеждане, предхождащи преминаването към съдебни процедури на преразглеждане […].

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

[…]“.

Досъдебното производство

8 Комисията е сезирана с жалба, че Обединеното кралство не изпълнява задълженията си по член 3, точка 7 и член 4, точка 4 от Директива 2003/35, доколкото тези разпоредби изискват съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи. На 23 октомври 2007 г. Комисията приканва тази държава членка да представи становището си по въпроса.

9 Тъй като даденият отговор не я удовлетворява, на 22 март 2010 г. Комисията изпраща на посочената държава членка мотивирано становище, в което приема, че същата не изпълнява задълженията си, и я задължава в двумесечен срок да вземе необходимите мерки, за да преустанови нарушението.

10 Отговорът на Обединеното кралство от 19 юли 2010 г. също не удовлетворява Комисията и тя предявява настоящия иск.

11 С определение от 4 май 2012 г. председателят на Съда допуска Кралство Дания и Ирландия да встъпят в производството в подкрепа на Обединеното кралство.

По иска

12 С различните си доводи Комисията твърди едно нарушение, а именно липса на транспониране или най-малкото неправилно транспониране на член 3, точка 7 и член 4, точка 4 от Директива 2003/35, доколкото тези разпоредби предвиждат съответните съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи (наричано по-нататък „изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи“).

Доводи на страните

13 В исковата си молба Комисията поддържа, че директивите не могат да се транспонират чрез съдебната практика (Решение от 16 юли 2009 г. по дело Комисия/Ирландия, C-427/07, Сборник, стр. I-6277, точки 93 и 94) и че при всички случаи посочената от Обединеното кралство съдебна практика не е съобразена с изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи.

14 Що се отнася до възражението на Обединеното кралство за недопустимост на доводите на Комисията относно дефинирането на това изискване и относно свързаните с него критерии за преценка, Комисията твърди, че то не може да бъде уважено, тъй като тези въпроси несъмнено са били обсъдени в досъдебното производство предвид самия предмет на формулираното твърдение за нарушение. Същото се отнасяло и за доводите ѝ относно отчитането на високия размер на адвокатските възнаграждения.

15 По-нататък Комисията посочва, че изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи се отнася както до разноските по производството, така и до възнаграждението на адвокатите на жалбоподателя, до другите разноски, които последният може да се наложи да понесе, както и до всички разходи, направени на евентуалните предходни инстанции, и че това изискване предполага тези различни разноски да са в разумна степен предвидими като принцип и като размер.

16 Що се отнася до правилата за съдебните разноски, и в частност до възможността националният съд да издава „охранителни заповеди във връзка със съдебните разноски“, чрез които е възможно на по-ранен етап от производството да се ограничи размерът на евентуално дължимите разноски, Комисията смята, че въпреки критериите за преценка, установени в

решението на Court of Appeal по дело R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry ([2005] 1 W.L.R 2600), в Англия и Уелс съдебната практика остава противоречива и създава правна несигурност. Освен това съдилищата рядко постановявали такива мерки. Що се отнася до решението на Court of Appeal от 29 юли 2010 г. по дело R (Garner) Elmbridge Borough Council and Others ([2010] Civ 1006), което обаче е постановено след изтичането на срока, определен в споменатото в точка 9 от настоящото решение мотивирано становище, Комисията смята, че то въвежда благоприятна, но все още недостатъчна промяна. Всъщност евентуално издействаните лимити на съдебните разноски на практика се определяли на твърде високи равнища и водели до допълнителни дела, в резултат от които общите разходи по спора можело да нараснат.

17 Възможността на страните в процеса да сключат застраховка не решавала всички тези проблеми. Комисията също така твърди, че дори жалбоподателят да е договорил възнаграждение под условие, пак може да се окаже длъжен при евентуално спечелване на делото да заплати част от адвокатското възнаграждение, ако в полза на ответника е допуснато „реципрочно ограничаване на съдебните разноски“. Освен това евентуалните охранителни заповеди във връзка със съдебните разноски винаги се издавали само за производството пред съответната инстанция.

18 Накрая Комисията поддържа, че нарушението на изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи е утежнено и поради правилата за привременната защита, тъй като практиката на съдилищата е да изискват от жалбоподателя да поеме „насрещни задължения“, които могат да доведат до високи финансови разходи. Комисията смята, че тези насрещни финансови задължения сами по себе си не противоречат на Директива 2003/35, но разходите по тях трябва да бъдат взети предвид при анализа.

19 Обединеното кралство оспорва твърденията на Комисията.

20 В предварителен порядък то твърди недопустимост на доводите на Комисията относно дефинирането на понятието за „възпрепятстващо скъпо“ съдебно производство и относно свързаните с него критерии за преценка, по съображение че тези доводи не са били обсъдени в досъдебното производство. Същото се отнасяло и за доводите на Комисията относно разноските на жалбоподателя за адвокатски възнаграждения.

21 Обединеното кралство поддържа, че директивите може да се транспонират чрез съдебната практика. В цитираното от Комисията Решение по дело Комисия/Ирландия, посочено по-горе, Съдът констатирал неизпълнение на задълженията за транспониране само защото дискреционното правомощие на съдилищата да не осъждат загубилата страна да понесе съдебните разноски само по себе си не гарантира в достатъчна степен разглеждането и по това дело изискване съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи. В Обединеното кралство положението било различно, тъй като съдилищата могат да постановяват защитни мерки, каквито са например охранителните заповеди във връзка със съдебните разноски. Тази държава членка също така смята, че трябва да бъде отчетена спецификата на нейната правна система, която произтича от правния обичай и почива главно на съдебната практика и прецедентното право.

22 Що се отнася до правилата за съдебните разноски, Обединеното кралство напомня, че в Англия и Уелс правилата на гражданския процес изискват от съдилищата да се произнасят „справедливо“, като съобразяват конкретните обстоятелства по съответното дело и необходимостта от опазване на публичните финанси.

23 То добавя, че правилото, съгласно което загубилата страна трябва винаги да плати съдебните разноски на другата страна, на практика се прилага по-рядко, отколкото в миналото, особено по дела в областта на околната среда, и че съдилищата вземат решение по този въпрос с оглед

на всички обстоятелства по делото. Освен това жалбоподателят често можел да ползва правна помощ по тези спорове и съответно в повечето случаи не бил осъждан да заплаща съдебните разноски.

24 Обединеното кралство твърди, че много често, когато спечелят делото, публичните органи и учреждения не искат жалбоподателят да заплати съдебните разноски. Освен това понякога публичните органи получавали разрешение да обжалват пред по-горна инстанция само ако се задължат да поемат съдебните разноски и на другата страна.

25 При всички случаи решенията на Court of Appeal „кодифицирали“ принципите, уреждащи издаването на охранителни заповеди във връзка със съдебните разноски, с което напълно премахнали несигурността у жалбоподателите по този въпрос.

26 Накрая, свободата на преценка на националните съдилища при произнасяне по молби за охранителни заповеди във връзка със съдебните разноски била не само неизбежна, но и желателна, тъй като позволявала да се вземат решения, които да са съобразени с конкретните обстоятелства във всеки отделен случай.

27 Обединеното кралство също така поддържа, че високият размер на адвокатските възнаграждения е резултат от естеството на съдебния процес, почиващ на състезателното начало и отдаващ предимство на принципа на устността. При всички случаи следвало да се отчете фактът, че пазарът на правните услуги е свободен и конкурентен, както и че съществуват много способи за ограничаване на размера на разходите за адвокат, например договарянето на възнаграждение под условие, и тези способи често се използвали в практиката.

28 Що се отнася до насрещните задължения във връзка с привременната защита, Обединеното кралство поддържа, че в голям процент от споровете по въпроси на околната среда самият факт на обжалването на издаденото разрешение на практика води до отлагане на началото на строителните работи или другите дейности до решаването на съдебния спор. Освен това жалбоподателят можел да получи привременна защита, без да поема насрещни задължения, ако разполага с ограничени средства. Възможността да се изискат насрещни задължения при всички случаи била съвместима с правото на Съюза, видно от Решение от 21 февруари 1991 г. по дело Zuckerfabrik Süderdithmarschen и Zuckerfabrik Soest (C-143/88 и C-92/89, Recueil, стр. I-415, точка 32), а налагането на такива задължения способствало и за спазването на гарантиращия защитата на собствеността член 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.

29 Ирландия подчертава, че държавите членки разполагат с широка свобода на преценка при транспонирането на директивите, и настоява, че следва да се отчитат характерните особености на системите на общото право („common law“). Тази държава членка поддържа, че в този смисъл твърдението на Комисията за „дискреция“ на съдилищата при произнасянето по съдебните разноски не е достатъчно съобразено с прецедентното право, което позволява да се осигури известна предвидимост на правоотношенията.

30 Що се отнася до правилата за съдебните разноски, член 9, параграф 5 от Орхуската конвенция не изисквал премахване на всички финансови разходи. Освен това възможността загубилата делото страна да бъде осъдена да заплати съдебните разноски имала дисциплиниращ ефект, необходим за да се избегнат злоупотребите с правото на иск или обжалване.

31 Що се отнася до насрещните задължения, този въпрос не попадал в обхвата на Директива 2003/35, тъй като не ставало дума за разходи във връзка със съдебното производство в същинския смисъл на думата. Освен това Съдът изрично допуснал прилагането на подобни

мерки, във връзка с което Ирландия също сочи Решение по дело Zuckerfabrik Süderdithmarschen и Zuckerfabrik Soest, посочено по-горе. В противен случай националният съд можел да не уважи молбата за постановяване на привременни мерки, необходими за опазването на околната среда.

32 Кралство Дания смята, че държавите членки са компетентни да определят формите и средствата за изпълнение на изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи. Освен това въпросното изискване се прилагало само по отношение на първата инстанция, тъй като в Орхуската конвенция не се посочвало нищо относно обжалването и броя на необходимите инстанции. Същевременно ставало дума само за преките разходи във връзка с разглеждането на спора, а това изключвало възнаграждението на правния съветник, към когото жалбоподателят би могъл да се обърне. Накрая, това изискване нямало връзка с въпроса за предвидимостта на разходите по производството за жалбоподателя още към момента на подаването на жалбата, а предполагало просто в края на спора понесените финансови разходи да не бъдат, общо погледнато, възпрепятстващо високи.

Съображения на Съда

33 Съгласно постоянната съдебна практика транспонирането на дадена директива не изисква непременно формално и текстово възпроизвеждане на разпоредбите ѝ в изрична и конкретна законова или подзаконова разпоредба, а може да бъде постигнато чрез една обща правна уредба, при условие че същата осигурява ефективно цялостното прилагане на директивата по достатъчно ясен и точен начин (в този смисъл вж. по-специално Решение от 23 май 1985 г. по дело Комисия/Германия, 29/84, Recueil, стр. 1661, точка 23 и Решение по дело Комисия/Ирландия, посочено по-горе, точка 54).

34 По-конкретно, когато съответната разпоредба цели учредяването на права за частноправните субекти, правното положение трябва да бъде достатъчно точно и ясно, а носителите на права трябва да могат да се запознаят с тези права в пълния им обем и при необходимост да се позовават на тях пред националните юрисдикции (в този смисъл вж. по-специално Решение от 26 юни 2003 г. по дело Комисия/Франция, C-233/00, Recueil, стр. I-6625, точка 76).

35 Затова Съдът е постановил, че практиката на съдилищата, съгласно която последните просто имат възможност по своя преценка да не осъдят загубилата страна да заплати съдебните разноски и да възложат нейните разноски в тежест на другата страна, по самото си естество е несигурна и не отговаря на изискванията за яснота и точност, които трябва да са спазени, за да е налице надлежно изпълнение на задълженията по член 3, точка 7 и член 4, точка 4 от Директива 2003/35 (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Ирландия, посочено по-горе, точка 94).

36 Въпреки това не може да се приеме, че всяка съдебна практика е несигурна и поради самото си естество не отговаря на тези изисквания.

37 Във връзка с въпроса дали посочената от Обединеното кралство национална съдебна практика дава основание да се приеме, че тази държава членка е изпълнила изискването на Директива 2003/35 съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи, следва да се разгледат последователно доводите на Комисията относно правилата за съдебните разноски и правилата за привременната защита.

Правилата за съдебните разноски

38 Що се отнася до правилата за съдебните разноски, следва най-напред да се разгледа повдигнатото от Обединеното кралство възражение за недопустимост.

39 Съгласно постоянната съдебна практика, макар че изпратеното от Комисията официално уведомително писмо и мотивираното становище определят предмета на спора, който след това съответно не може да се разширява, това изискване все пак не налага винаги пълно съвпадение на изложените твърдения за нарушение в официалното уведомително писмо, в разпоредителната част на мотивираното становище и в петитума на исковата молба, стига предметът на спора да не е разширен или изменен (в този смисъл вж. по-специално Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Комисия/Испания, C-358/01, Recueil, стр. I-13145, точки 27 и 28).

40 Съдът също така постановява, че мотивираното становище трябва да съдържа последователно и подробно изложение на съображенията, довели Комисията до убеждението, че заинтересованата държава не е изпълнила някое от задълженията си по Договора за функционирането на ЕС, докато за официалното уведомително писмо не бива да важат толкова стриктни изисквания за точност, тъй като то по необходимост може да представлява само първоначално кратко изложение на твърденията за нарушения. Следователно нищо не пречи на Комисията да изложи подробно в мотивираното становище твърденията за нарушения, които вече е изтъкнала по общ начин в официалното уведомително писмо (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 29).

41 В случая следва да се констатира, че въпросът за съдържанието на изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи е бил обсъден в досъдебното производство, като се има предвид самият предмет на твърдението за нарушение, изложено в официалното уведомително писмо. Както посочва Комисията, същото се отнася и за отчитането в този контекст на разходите за адвокатски възнаграждения, които впрочем съставляват основната част от финансовите разходи по съдебните производства в Обединеното кралство.

42 Освен това, що се отнася до останалите доводи относно тези възнаграждения, от исковата молба не личи Комисията да поддържа, че сами по себе си те правят съдебните производства възпрепятстващо скъпи, както твърди Обединеното кралство в точка 108 от писмената си защита.

43 Оттук следва, че повдигнатото от тази държава членка възражение за недопустимост трябва да бъде отхвърлено като неоснователно.

44 Що се отнася до основателността на доводите на Комисията, следва да се напомни, че изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи не е пречка националните юрисдикции при приключването на делото да възлагат съдебните разноски в тежест на някоя от страните, стига размерът на разноските да е приемлив и понесените от съответната страна разходи да не бъдат като цяло възпрепятстващо високи (вж. в този смисъл Решение от 11 април 2013 г. по дело Edwards и Pallikaropoulos, C-260/11, точки 25, 26 и 28).

45 Когато се произнася по осъждането на представител на обществеността, който като жалбоподател е загубил съдебен спор в материята на околната среда, да заплати съдебните разноски или когато по-общо на един предварителен етап в производството следва да се произнесе относно евентуалното ограничаване на разноските, подлежащи на заплащане от загубилата страна, съдът все пак трябва да се увери в спазването на изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи, като вземе предвид както интереса на лицето, което иска да защити правата си, така и общия интерес, свързан със защитата на околната среда (вж. в този смисъл Решение по дело Edwards и Pallikaropoulos, посочено по-горе, точка 35).

46 Що се отнася до релевантните критерии за преценка, Съдът приема, че при липсата на прецизност на правото на Съюза държавите членки са длъжни при транспонирането на всяка директива да осигурят пълното ѝ действие и разполагат с широка свобода на преценка по отношение на избора на средства (в този смисъл вж. по-специално Решение по дело Edwards и

Pallikaropoulos, посочено по-горе, точка 37 и цитираната съдебна практика). От това следва, че що се отнася до средствата за постигане на целта да се осигури ефективна и не прекомерно скъпа съдебна защита в областта на околната среда, трябва да се вземат предвид всички приложими разпоредби на националното право, и по-специално на националната система за правна помощ, както и на евентуалния режим на защита във връзка със съдебните разноски като прилагания в Обединеното кралство (вж. в този смисъл Решение по дело Edwards и Pallikaropoulos, посочено по-горе, точка 38).

47 При все това преценката на съда не може да се основава само на икономическото положение на заинтересованото лице, а трябва да почива и на обективен анализ на размера на съдебните разноски, още повече че гражданите и сдруженията несъмнено са призвани да играят активна роля в защитата на околната среда. В този смисъл разходите по производството не трябва нито да надхвърлят финансовите възможности на заинтересованото лице, нито да се явяват при каквито и да е обстоятелства обективно неразумни (вж. в този смисъл Решение по дело Edwards и Pallikaropoulos, посочено по-горе, точка 40).

48 Анализът на икономическото положение на заинтересованото лице пък не може да се основава единствено на предполагаемите финансови възможности на „средния“ жалбоподател, тъй като такива данни могат да имат само бегла връзка с положението на заинтересованото лице (вж. в този смисъл Решение по дело Edwards и Pallikaropoulos, посочено по-горе, точка 41).

49 Освен това съдът може да вземе предвид положението на страните в спора, наличието на 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 (вж. в този смисъл Решение по дело Edwards и Pallikaropoulos, посочено по-горе, точка 42 и цитираната съдебна практика), а също и, в съответните случаи, вече направените разходи по същия спор на предходните инстанции.

50 Обстоятелството, че заинтересованото лице на практика не се е отказало да упражни правото си на съдебна защита, само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че за това лице производството не е възпрепятстващо скъпо (вж. в този смисъл Решение по дело Edwards и Pallikaropoulos, посочено по-горе, точка 43).

51 Накрая, въпросът не може да се преценява различно в зависимост от това дали националната юрисдикция се произнася по разноските в първоинстанционното производство, при обжалването на решението на първата инстанция или при последващото обжалване (вж. в този смисъл Решение по дело Edwards и Pallikaropoulos, посочено по-горе, точка 45).

52 Както следва от представената на Съда преписка по делото и от обсъжданията в съдебното заседание, в Англия и Уелс член 51 от Senior Courts Act 1981 предвижда, че съдът определя коя страна да понесе разноските по производството и в каква мяра да ги понесе. Това правомощие се упражнява при условията и по реда на член 44.3 от правилника за гражданското съдопроизводство. Следователно в общия случай съответният съд се произнася по съдебните разноски в края на делото, но е възможно и жалбоподателят да поиска издаването на „охранителна заповед във връзка със съдебните разноски“, чрез която е възможно на по-ранен етап от делото да бъде ограничен размерът на евентуално дължимите съдебни разноски.

53 Правилата за издаване на такива заповеди са уточнени в решението на Court of Appeal по дело R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, посочено по-горе, от което следва, че на всеки етап от производството съдът може да издаде охранителна заповед във връзка със съдебните разноски, ако е убеден във важността на повдигнатите въпроси и в наличието на общ интерес от решаването им, в липсата на личен интерес за жалбоподателя от изхода на делото, в размера на финансовите му средства и тези на ответника, в размера на съдебните

разноски, които потенциално ще бъдат направени, както и в това дали жалбоподателят ще поддържа жалбата си, ако не бъде издадена такава заповед. Подобни правила се прилагат и в Гибралтар, в Шотландия и в Северна Ирландия.

54 Предвид изложеното по-горе следва най-напред да се подчертае, че свободата на преценка на съдилищата при прилагането на националните правила за съдебните разноски във всеки отделен случай сама по себе си не може да се смята за несъвместима с изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи. Освен това трябва да се констатира, че възможността сезираният съд да издаде охранителна заповед във връзка със съдебните разноски осигурява по-голяма предвидимост на разходите по процеса и способства за изпълнението на това изискване.

55 Въпреки това от различните обстоятелства, изтъкнати от Обединеното кралство и обсъдени в частност в съдебното заседание, не личи да действа правна норма, която да задължава националния съд да гарантира, че производството няма да бъде възпрепятстващо скъпо за жалбоподателя, а само това би позволило да се приеме, че Директива 2003/35 е правилно транспонирана.

56 В това отношение самият факт, че за да провери дали националното право отговаря на целите на Директивата, Съдът е принуден да анализира и преценява значението — впрочем дискусионно — на различни решения на националните съдилища и съответно на дял от съдебната практика, въпреки че правото на Съюза предоставя на частноправните субекти конкретни права, които се нуждаят от недвусмислени правила, за да бъдат ефективни, налага извода, че при всички случаи резултатът от транспонирането, което Обединеното кралство изтъква в своя защита, не е достатъчно ясен и точен.

57 В този смисъл самите условия, при които националният съд се произнася по молбите за защита във връзка със съдебните разноски, в редица аспекти не позволяват да се гарантира съответствието на националното право с наложеното от Директива 2003/35 изискване. Най-напред, установеното в националната съдебна практика условие разглежданите въпроси да са от общ интерес е неприемливо, а дори ако се приеме, че то е премахнато с решението на Court of Appeal по дело R (Garner) Elmbridge Borough Council and Others, посочено по-горе, както твърди Обединеното кралство, за целите на настоящото дело Съдът не би могъл да вземе предвид това съдебно решение, тъй като то е постановено след изтичането на определения в мотивираното становище срок. По-нататък, при всички положения съдът видимо не е длъжен да издава охранителна заповед винаги когато разходите по производството са обективно неразумни. Накрая, охранителни заповеди видимо не се издават и когато жалбоподателят брани единствено личния си интерес. Тези различни фактори навеждат на заключението, че прилаганите норми на съдебната практика в действителност не отговарят на изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи предвид обхвата на това изискване, определен в Решение по дело Edwards и Pallikaropoulos, посочено по-горе.

58 От изложеното по-горе следва и че така установените със съдебната практика правила не осигуряват на жалбоподателя разумна предвидимост на разходите — нито като принцип, нито като размер — по съдебното дело, което завежда, докато всъщност нуждата от предвидимост е още по-голяма предвид признатия от Обединеното кралство факт, че във връзка със съдебните производства в тази държава членка се дължат високи адвокатски възнаграждения.

59 Обединеното кралство впрочем изрично признава в точка 70 от писмената си защита, че до решението на Court of Appeal по дело R (Garner) Elmbridge Borough Council and Others, посочено по-горе, принципите, които са уреждали издаването на охранителни заповеди във връзка със съдебните разноски, не са били напълно съвместими с правото на Съюза.

60 Що се отнася до довода на Комисията, че правилата за защита във връзка със съдебните разноски не са съвместими с правото на Съюза и защото при издаването на тези охранителни заповеди се предвижда „реципрочно ограничаване на съдебните разноски“, благодарение на което, ако загуби делото, ответният публичен орган би отговарял за разноските в ограничена степен, а в резултат от това косвено се намалявала защитата, осигурявана с хонорарните клаузи, следва да се напомни, че в производството на основание член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнение на задълженията Комисията следва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение. Именно тя, без да може да се основава на каквато и да било презумпция, трябва да посочи пред Съда необходимите факти, въз основа на които той да провери дали е налице неизпълнение на задължения (вж. по-специално Решение от 22 ноември 2012 г. по дело Комисия/Германия, C-600/10, точка 13 и цитираната съдебна практика).

61 В случая обаче Комисията просто е констатирала в мотивираното становище, че ако националният съд постанови подобно реципрочно ограничаване на съдебните разноски, жалбоподателят може да се окаже длъжен да заплати част от възнаграждението на адвоката си; тя обаче не дава никакви пояснения за условията за прилагане на тази практика, нито за финансовите последици от нея.

62 Следователно трябва да се констатира, че доводът на Комисията не е подкрепен с достатъчно факти, за да може да бъде разгледан.

63 Извън това обаче трябва да се приеме, че в голямата си част доводите на Комисията относно правилата за съдебните разноски в Обединеното кралство са основателни.

Насрещните задължения във връзка с привременната защита

64 Що се отнася до правилата за налаганите от съдилищата насрещни задължения във връзка с привременната защита, които, видно от представената на Съда преписка по делото, се състоят главно в това, че жалбоподателят трябва да се задължи да поправи вредите, които биха могли да произтекат от допуснатите привременни мерки, ако в крайна сметка се установи, че той не разполага с правото, чиято защита те обезпечават, следва да се напомни, че въпросът дали производството е възпрепятстващо скъпо по смисъла на член 3, точка 7 и член 4, точка 4 от Директива 2003/35 зависи от всички финансови разходи във връзка с участието в съдебното производство, поради което трябва да се преценява общо, като се вземат предвид всички разходи, направени от засегнатата страна (вж. Решение по дело Edwards и Pallikaropoulos, посочено по-горе, точки 27 и 28), освен ако не е налице злоупотреба с право.

65 Наред с това съгласно постоянната съдебна практика, когато е сезиран със спор, който се урежда от правото на Съюза, националният съд трябва да бъде в състояние да наложи обезпечителни мерки, за да гарантира пълното действие на последващото съдебно решение относно съществуването на правата, предявени на основание на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 15 януари 2013 г. по дело Križan и др., C-416/10, точка 107 и цитираната съдебна практика), включително по въпроси на правото в областта на околната среда (вж. Решение по дело Križan и др., посочено по-горе, точка 109).

66 Следователно изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи важи и по отношение на финансовите разходи във връзка с мерките, които националният съд би могъл да наложи като условие за допускането на привременна защита по споровете, към които се прилагат член 3, точка 7 и член 4, точка 4 от Директива 2003/35.

67 С тази уговорка, условията, при които националният съд допуска такава привременна защита, по принцип се уреждат единствено от националното право, стига да са спазени принципите на равностойност и ефективност. Изискването съдебните производства да не бъдат

възпрепятстващо скъпи не може да се тълкува в смисъл, че поначало не допуска прилагането на финансови гаранции като „насрещните задължения“, когато те са предвидени в националното право. Същото се отнася и за финансовите последици, които националното право евентуално предвижда в случай на злоупотреба с правото на иск или обжалване.

68 За сметка на това съдът, който се произнася по въпроса, е длъжен да следи произтичащият от това финансов риск за жалбоподателя да бъде отчетен заедно с различните разходи по процеса, когато този съд преценява дали производството не е възпрепятстващо скъпо.

69 При това положение следва да се констатира, че от представената на Съда преписка не личи в тази област националният съд да е обвързан с цялата необходима яснота и точност от изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи. Всъщност Обединеното кралство просто заявява, че в съдебните спорове по въпроси на околната среда на практика невинаги се изисква поемането на насрещни задължения и че същите не се налагат на жалбоподатели с малки финансови възможности.

70 Що се отнася до довода на Обединеното кралство, че ограничаването на насрещните задължения би могло да доведе до нарушаване на правото на собственост, Съдът константно приема, че това право не е абсолютно, а трябва да се разглежда във връзка с обществената му функция. Следователно могат да се налагат ограничения върху упражняването на това право, при условие че тези ограничения действително отговарят на цели от общ интерес и не представляват по отношение на следваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираното по този начин право (вж. в този смисъл Решение по дело Križan и др., посочено по-горе, точка 113 и цитираната съдебна практика). Защитата на околната среда е една от тези цели и следователно може да е основание да се ограничи ползването на собствеността (в този смисъл вж. също Решение по дело Križan и др., посочено по-горе, точка 114 и цитираната съдебна практика).

71 Ето защо следва да се приеме и доводът на Комисията, че системата на насрещните задължения във връзка с привременната защита може да е допълнителен фактор на несигурност и неяснота, що се отнася до спазването на изискването съдебните производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи.

72 Предвид всичко изложено по-горе следва да се констатира, че като не е транспонирало правилно член 3, точка 7 и член 4, точка 4 от Директива 2003/35, доколкото тези разпоредби предвиждат съответните съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи, Обединеното кралство не е изпълнило задълженията си по тази директива.

По съдебните разноски

73 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Обединеното кралство и последното като цяло е загубило делото, то трябва да бъде осъдено да заплати разноските. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Ирландия и Кралство Дания понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) **Като не е транспонирало правилно член 3, точка 7 и член 4, точка 4 от 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, доколкото тези разпоредби предвиждат съответните съдебни производства да не бъдат възпрепятстващо скъпи, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия не е изпълнило задълженията си по тази директива.

2) **Осъжда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да заплати съдебните разноски. Кралство Дания и Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи