

Брюксел, 11 май 2021 г.
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

Междуетноститутуционално досие:
2020/0289(COD)

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

От: Правната служба

Относно: Предложение на Комисията за регламент за изменение на Регламента относно Орхуската конвенция (Регламент (ЕС) № 1367/2006)

- Обхват на приложение на предложението и препоръка от 2021 г. на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция относно предложението

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 3 декември 2020 г., по време на неформална видеоконференция, членовете на работна група „Околна среда“ поискаха от Правната служба на Съвета (ПСС) да представи писмено становище относно обхвата на предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006² на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността („предложението“)³.

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на Европейския съюз не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

² По-надолу „Регламентът относно Орхуската конвенция“.

³ COM(2020) 642 final.

2. Искането за становище на ПСС се отнася до следните въпроси:
- а) дали включването на актове от общ характер в определението за „административен акт“ в член 1, точка 1 от предложението (относно които актове ще се прилага системата за вътрешно преразглеждане съгласно член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция) е съвместимо с член 263, четвърта алинея от ДФЕС; и
 - б) дали въпросното определение включва i) решения на Съвета, приети съгласно член 218 от ДФЕС и ii) актове, приети въз основа на Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия („Договора за Евратом“).
3. Същевременно от ПСС беше поискано да предостави настоящото правно становище заедно с оценка на препоръката, предоставена от Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция (АССС — Aarhus Convention Compliance Committee), относно предложението, след като въпросната препоръка на АССС бъде публикувана. Комисията беше поискала от АССС да предостави въпросната нова препоръка към момента на приемането на нейното предложение, тъй като предложението бе предназначено да отговори на опасенията, изразени от АССС през 2017 г. във връзка със спазването от страна на Съюза на международните му задължения по Орхуската конвенция. Тези опасения бяха изразени в констатациите на АССС, приети на 17 март 2017 г. (наричани по-долу „констатациите от 2017 г.“)⁴. Препоръката на АССС по предложението на Комисията беше публикувана на 12 февруари 2021 г. (наричана по-долу „препоръката на АССС от 2021 г.“)⁵.
4. Настоящото писмено становище има за цел да отговори на тези искания и в него най-напред ще бъдат разгледани повдигнатите от делегациите въпроси относно обхвата на предложението, изложени в точка 2 по-горе, а след това ще бъде анализирана препоръката на АССС от 2021 г., като за изходна база на анализа ще бъде използвано становището на ПСС, изложено в документ 8445/17 от 25 април 2017 г. (наричано по-нататък „становището от 2017 г.“), в което се анализират, наред с други въпроси, констатациите на АССС от 2017 г.

⁴ Констатации и препоръки на АССС по Съобщение АССС/2008/32 (част II) във връзка с „дело C-32“.

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. ПСС отбелязва, че през септември 2017 г., на последното съвещание на страните по Конвенцията, след публикуването на констатациите на АССС от 2017 г., Съюзът заяви, че ще „*продължава да проучва начините и средствата за осигуряване на съответствие с Орхуската конвенция по начин, който е съвместим с основните принципи на правния ред на Съюза и със системата му за съдебен контрол (...)*“. ПСС счита, че предоставянето на отговор на критиките на АССС по отношение на системата на Съюза за съдебен контрол, така както тя е уредена от първичното право и тълкуването му от Съда на Европейския съюз, е извън обхвата на настоящото становище. Ето защо тези критики не са анализирани в настоящото становище.

II. ФАКТИЧЕСКА И ПРАВНА РАМКА

6. Трябва да се припомни, че Орхуската конвенция⁶ беше подписана от името на Европейската общност през 1998 г. и сключена през 2005 г.⁷

Член 9, параграф 3 („Достъп до правосъдие“) от Орхуската конвенция гласи:
„(...), 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 (подчертаването е добавено).

⁶ Конвенция на Икономическата комисия за Европа на ООН за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

⁷ Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. 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, 17.5.2005 г., стр. 1–3).

7. Във връзка с това, за да предвидят мерки относно, *inter alia*, достъпа до правосъдие в контекста на отношенията с институциите и органите на Съюза, Европейският парламент и Съветът приеха Регламента относно Орхуската конвенция. Като се има предвид, че Регламента относно Орхуската конвенция се отнася само до прилагането на Орхуската конвенция към институциите и органите на Съюза и само до едно от средствата за правна защита, с които разполагат физическите лица, за да осигурят спазването на правото на Съюза в областта на околната среда, Съдът последователно е постановявал, че Регламентът относно Орхуската конвенция е само един от инструментите, с които се изпълняват задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция⁸.

По тези дела Съдът също така е постановил, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция не може да се изтъква в подкрепа на преценката на законосъобразността на Регламента относно Орхуската конвенция, тъй като съдържанието на тази разпоредба не е безусловно и достатъчно точно⁹.

8. Това е правният контекст, в който АССС¹⁰ изготви своите констатации от 2017 г. Съгласно тези констатации Съюзът не е спазил напълно задълженията си по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Констатациите на АССС от 2017 г. могат да бъдат обобщени, както следва:
- а) Първата констатация се отнася до факта, че вътрешното преразглеждане на актове на Съюза съгласно Регламента относно Орхуската конвенция е ограничено до актовете от индивидуален характер. АССС счита, че Конвенцията не подкрепя такова ограничение, тъй като член 9, параграф 3 се отнася най-общо до „действия“¹¹.

⁸ С-784/18 Р, *Mellifera/Комисия*, EU:C:2020:630, точка 88; съединени дела С-404/12 Р и С-405/12 Р, *Съвет на Европейския съюз и Европейска комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, точка 52; съединени дела С-401/12 Р и С-403/12 Р, *Съвет на Европейския съюз и други/Vereniging Milieudefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, точка 60.

⁹ Съединени дела С-404/12 Р и С-405/12 Р, *ibid.*, точки 46—47; съединени дела С-401/12 Р и С-403/12 Р, *ibid.*, точки 54—55.

¹⁰ АССС беше създаден с Решение I/7, прието от първото съвещание на страните по Орхуската конвенция през 2004 г. „за преглед на съответствието на спазването от страните на техните задължения съгласно Конвенцията.“ Правомощието за приемане на решение за евентуално установяване на несъответствие обаче принадлежи на Съвещанието на страните — вж. параграф 37 от раздел XII от Решение I/7 („Разглеждане от Съвещанието на страните“).

¹¹ Вж. точки 53 и 95 от Констатациите на АССС от 2017 г.

- б) Втората се отнася до ограничаването на активната процесуална легитимация в Регламента относно Орхуската конвенция до „оправомощени субекти“, въпреки че в Конвенцията се прави позоваване и на представители на обществеността¹².
- в) Третата се отнася до факта, че Регламентът относно Орхуската конвенция ограничава вида актове на Съюза, които могат да бъдат оспорвани, до актовете, приети „съгласно“ закон за околната среда, докато Конвенцията съдържа позоваване на актове, които „нарушават“ закон за околната среда¹³.
- г) Четвъртата е свързана с факта, че само актове на Съюза, които са „правно обвързващи“ и има[т] външни последици“, попадат в обхвата на Регламента относно Орхуската конвенция, за който АССС счита, че е твърде ограничителен¹⁴.
9. След публикуването на Констатациите на АССС от 2017 г., на 6-ата си сесия през септември 2017 г. Съвещанието на страните по Орхуската конвенция реши с консенсус да отложи обсъжданията по проекта за решение VI/8f относно Европейския съюз¹⁵ за своята следваща редовна сесия, която трябва да се проведе през 2021 г. Същевременно Съвещанието на страните поиска от АССС да направи преглед на всички промени, настъпили във връзка с горепосоченото, и да му докладва съответно¹⁶.

¹² Ibid., точка 94.

¹³ Ibid., вж. точки 99—101.

¹⁴ Ibid., вж. точка 104.

¹⁵ Проект за решение VI/8f относно спазването от страна на Европейския съюз на задълженията му по Конвенцията.

¹⁶ Икономическа комисия за Европа – Съвещание на страните по Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, доклад от шестата сесия на Съвещанието на страните, т. 62 и 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. След това през октомври 2019 г. Комисията публикува проучване¹⁷ относно възможностите на Съюза за предприемане на действия по тези констатации. Проучването бе поискано от Съвета с Решение (ЕС) 2018/881¹⁸. В посоченото решение също така се отправя искане към Комисията, ако е целесъобразно, да представи законодателно предложение по въпроса. Предложението е в отговор на това искане.
11. В предложението се разглеждат първата и третата от Констатациите на АССС от 2017 г., а именно тези, свързани с ограничаването на актовете, които могат да бъдат предмет на вътрешно преразглеждане, до тези, които са i) от индивидуален характер и ii) приети „съгласно“ закон за околната среда.
12. Настоящото определение за „административен акт“ съгласно член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция гласи: „(...)„административен акт“ означава всяка мярка с индивидуален характер, съгласно закона за околната среда, предприета от институция или орган на Общността, и която е правно обвързваща и има външни последици; (...)“.
13. В настоящата си версия член 1, точка 1 от предложението включва актовете от общ характер в определението за „административен акт“, предвидено в Регламента относно Орхуската конвенция, и пояснява, че актовете, които нарушават закон за околната среда, независимо от правното основание, на което са приети, попадат в неговия обхват¹⁹.

¹⁷ Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters [Проучване относно прилагането в ЕС на Орхуската конвенция по отношение на достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда], окончателен доклад, септември 2019 г., 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ Решение (ЕС) 2018/881 на Съвета от 18 юни 2018 г. за отправяне на искане до Комисията да представи проучване относно възможностите на Съюза за предприемане на действия по констатациите на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция по дело АССС/С/2008/32 и, ако е целесъобразно с оглед на резултатите от проучването, предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006 (ОВ L 155, 19.6.2018 г., стр. 6—7).

¹⁹ Член 1 „1. Регламент (ЕО) № 1367/2006 се изменя, както следва:
1. Член 2, параграф 1, буква ж) се заменя със следното:
„ж) „административен акт“ означава всеки незаконодателен акт, приет от институция или орган на Съюза, който има правно обвързващи и външни последици и съдържа разпоредби, които поради своите последици биха могли да нарушават закон за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква е), с изключение на разпоредбите на този акт, за които съгласно правото на Съюза изрично се изискват мерки за изпълнение на равнището на Съюза или на национално равнище;“ (...) (подчертаването е добавено).

14. В член 1, точка 1 от предложението се предвижда също, че не е възможно вътрешно преразглеждане на актовете на Съюза (или на техни разпоредби), които изискват мерки за изпълнение на равнището на държавите членки. Въпреки това, когато става въпрос за незаконодателен акт на Съюза, изискващ мерки за изпълнение на равнището на Съюза, в член 1, точка 2 се предвижда, че е възможно вътрешно преразглеждане на съответните разпоредби на този акт заедно с вътрешно преразглеждане на мерките за неговото изпълнение, след като те бъдат приети²⁰.
15. Общият подход на Съвета по предложението беше одобрен на 17 декември 2020 г.²¹ В общия подход предложението за член 1, точки 1 и 2, бе преработено, както следва²²:

„Член 1

Регламент (ЕС) № 1367/2006 се изменя, както следва:

1. Член 2, параграф 1, буква ж) се заменя със следното:

„ж) „административен акт“ означава всеки незаконодателен акт, приет от институция или орган на Съюза, който поражда правнообвързващи и външни последици (...)”²³;

2. Член 10 се изменя, както следва:

а) параграфи 1 и 2 се заменят със следното:

„1. Всяка неправителствена организация, която отговаря на критериите, определени в член 11, има право да представи искане за вътрешно преразглеждане пред институцията или органа на Съюза, които са

приели административен акт, или, в случай на твърдяно административно бездействие, е трябвало да приемат такъв акт, на основание, че такова действие или бездействие нарушава закон за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква е).

²⁰ Член 1, точка 2 „Член 10 (от Регламента относно Орхуската конвенция)“ се изменя, както следва:

а) параграфи 1 и 2 се заменят със следното:

„1. (...)”

Когато административен акт представлява мярка за изпълнение на равнището на Съюза, която се изисква по силата на друг незаконодателен акт, при искането си за преразглеждане на мярката за изпълнение неправителствената организация може също така да поиска преразглеждане на разпоредбата на законодателния акт, на основание на която се изисква посочената мярка.“ (подчертаването е добавено).

²¹ Док. ST 13937/20.

²² Добавените текстове са подчертани.

²³ Ново съображение 10а гласи:

„(10а) В съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС даден акт се счита за правно обвързващ и следователно може да подлежи на преразглеждане, независимо от неговата форма, тъй като правнообвързващият му характер се извежда от неговите последици, цели и съдържание.” (препратката към съдебната практика не е възпроизведена).

Разпоредбите на административен акт, за които съгласно правото на Съюза изрично се изискват мерки за изпълнение на равнището на Съюза или на национално равнище, не могат да бъдат предмет на искане за вътрешно преразглеждане (...).

Когато обаче административен акт представлява мярка за изпълнение на равнището на Съюза, която се изисква по силата на друг незаконодателен акт, при искането си за преразглеждане на мярката за изпълнение неправителствената организация може също така да поиска преразглеждане на разпоредбата на законодателния акт, на основание на която се изисква посочената мярка.“

16. Препоръката на АССС от 2021 г. относно предложението може да се обобщи, както следва:

- а) първата констатация повтаря критиката от 2017 г. относно ограничаването на активната процесуална легитимация съгласно Регламента относно Орхуската конвенция до „оправомощени субекти“²⁴;
- б) втората констатация се отнася до новото определение за „административен акт“ в член 2, параграф 1, буква ж), във връзка с което АССС изразява опасение „относно последствията от употребата на думата „приет“ в този контекст и дали тя ограничава спектъра от действия, които могат да бъдат оспорвани съгласно член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция“²⁵;
- в) третата констатация възпроизвежда критиката на АССС от 2017 г., че изискването, въпросните актове да имат „правно обвързващи последици“, е твърде ограничително²⁶;
- г) в четвъртата си констатация, свързана с изключването на административните актове (или техни разпоредби), изискващи мерки за изпълнение на равнището на държавите членки, от обхвата на Регламента относно Орхуската конвенция, АССС, макар и да признава, че мерките за изпълнение на държавите членки, не могат да бъдат преразглеждани от институции или органи на Съюза, счита, че следва да бъде възможно актът на Съюза да бъде преразгледан, след като такива национални мерки за изпълнение са били приети²⁷. (подчертаването е добавено).

²⁴ Точка 37 от Препоръката на АССС от 2021 г.

²⁵ Ibid., точка 46.

²⁶ Ibid., точки 52—55.

²⁷ Ibid., точки 65—68.

17. На последно място, АССС препоръчва също така Съюзът да „вземе предвид“ констатациите и препоръките във връзка със съобщение АССС/С/2015/128 в законодателния процес, след като те бъдат публикувани. Това се отнася до изключването от обхвата на Регламента относно Орхуската конвенция на решенията относно мерки за държавна помощ, взети от Комисията съгласно член 108, параграф 2 от ДФЕС. Предложението не въвежда никакви изменения в това отношение. Въпросните констатации бяха публикувани впоследствие на 17 март 2021 г. и не са част от производството, в отговор на което²⁸ бе изготвено предложението. Поради тази причина те не се разглеждат и в настоящото становище.

III. ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ ПО РЕГЛАМЕНТА ОТНОСНО ОРХУСКАТА КОНВЕНЦИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИТЕ НЕГОВИ ИЗМЕНЕНИЯ

A. Разпоредбите относно вътрешното преразглеждане и достъпа до правосъдие

18. Преди да бъдат разгледани въпросите, повдигнати от делегациите и АССС, е полезно да се очертаят основните елементи на системата за вътрешно преразглеждане, предвидена в Регламента относно Орхуската конвенция. Следва да се отбележи, че в съответствие с член 2, параграф 2 от Орхуската конвенция въпросните разпоредби не се прилагат за институциите на Съюза, когато те действат в качеството си на съдебни или законодателни органи²⁹.
19. Следва да се припомни, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция изисква да са налице административни или съдебни средства за защита срещу актове, нарушаващи закон за околната среда. Той не изисква и двете.
20. Член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция предвижда система за „вътрешно преразглеждане“, която може да бъде задействана от оправомощени субекти във връзка с „административни актове“ на институции и органи на Съюза съгласно закон за околната среда.

²⁸ Дело С-32; вж. бележка под линия 4 по-горе.

²⁹ Член 2, параграф 1, буква в) от Регламента относно Орхуската конвенция.

21. НПО, които отговарят на критериите по член 11 от регламента („оправомощените субекти“), имат право да поискат от институцията или органа на Съюза, които са приели такъв административен акт (или, в случай на твърдяно административно бездействие, е трябвало да приемат такъв акт), да извършат вътрешно административно преразглеждане на въпросния акт. Институцията трябва да разгледа всяко такова искане, освен ако то не е очевидно необосновано, и да предостави писмен отговор в определен срок³⁰. Това представлява решението на институцията или органа по вътрешното преразглеждане.
22. Съгласно член 12 от Регламента относно Орхуската конвенция оправомощеният субект може след това да оспори решението (или невземането на решение) по вътрешното преразглеждане в съответствие с приложимите разпоредби на Договора. Следва да се отбележи, че такова право на жалба се отнася само до решението по вътрешното преразглеждане, което е било адресирано до оправомощения субект (или до неприемането на такова решение, ако субектът е имал правото по отношение на него да бъде издадено такова решение). Например оправомощен субект може да поиска вътрешно преразглеждане на разрешение за пускане на пазара, издадено от Комисията по отношение на друга страна. Той може да оспори резултата от това преразглеждане пред Съда на Европейския съюз в съответствие с член 263, четвърта алинея от ДФЕС. Тази жалба пред Съда обаче не се отнася до евентуалната отмяна на самото разрешение за пускане на пазара, за чието оспорване оправомощеният субект не е процесуално легитимиран. Жалбата на оправомощения субект пред Съда се отнася само до евентуалната отмяна на решението на Комисията по неговото искане за вътрешно преразглеждане, на което той е адресат.

В. Определението за „административен акт“

23. Определението за „административен акт“ съгласно член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция също заслужава внимание.

³⁰ Ако не е в състояние да предостави отговор навреме, той трябва да уведоми оправомощения субект в определен срок за причините за своето бездействие и за това кога възнамерява да предостави отговор.

24. Във връзка с това неотдавна Общият съд разгледа въпроса дали настоящото определение за актове, „ко[и]то [са] правно обвързващ[и] и има[т] външни последици“ съгласно член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция и по отношение на които може да бъде поискано вътрешно преразглеждане, следва да се тълкува като съответстващо на формулировката на член 263 от ДФЕС. В решение *ClientEarth /ЕИБ* (дело Т— 9/19)³¹ Общият съд припомня, че резултатът от процедурата за вътрешно административно преразглеждане, предвидена в член 10, може да бъде предмет на съдебно производство пред Съда съгласно член 12 и че това производство трябва да бъде образувано при условията, предвидени в член 263 от ДФЕС.

Съдът продължава: „Като се има предвид връзката между понятието за акт, който е „правнообвързващ[и] и има външни последици“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция, и понятието за акт, произвеждащ правно действие по отношение на трети лица по смисъла на член 263 от ДФЕС, е разумно, за да се осигури цялостна съгласуваност, първото да се тълкува в съответствие с второто“³².

25. В този смисъл Съдът се позовава на текста на член 263 от ДФЕС, за да тълкува обхвата на административните актове, определени в член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция, въпреки че използваната формулировка е различна.
26. Освен това той отбелязва, че настоящото определение за административен акт се отнася само до актове с „индивидуален характер“. Някои видове мерки също са изключени от определението за „административен акт“ съгласно Регламента относно Орхуската конвенция, в съответствие с член 2, параграф 2 от него. В него се предвижда, че мерките, предприети от институция или орган на Съюза в качеството им на административен орган за преразглеждане, например в контекста на правилата за конкуренция и производствата за установяване на нарушение, не са включени в определението за „административен акт“. Не са предложени промени в член 2, параграф 2.

³¹ Дело Т-9/19, *ClientEarth/ Европейска инвестиционна банка (ЕИБ)*, EU:T:2021:42.

³² Ibid., точка 149. Следва обаче да се отбележи, че това решение понастоящем се обжалва, но основанията за обжалването все още не са публикувани (дела С-212/21 Р и С-223/21 Р).

27. Както беше обяснено, предложението, изменено с общия подход, има за цел да разшири определението за административен акт, така че то да включва „*всеки незаконодателен акт, приет от институция или орган на Съюза, който поражда правнообвързващи и външни последици*“, с изключение на онези, които изрично изискват мерки за изпълнение на равнището на Съюза или на национално равнище. Това изключение вече е отразено в изменение на член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция, съдържащо се в член 1, точка 2 от предложението, заедно с изключението, свързано с възможността да се поиска вътрешно преразглеждане на мярката за изпълнение на Съюза, след като бъде приета, заедно с разпоредбата на незаконодателния акт, в който се предвижда тази мярка за изпълнение. Въпросното определение включва мерки както от индивидуален, така и от общ характер.
28. Следва да се отбележи, че в обяснителния меморандум Комисията обяснява, че „[р]азширяването на обхвата на определението има за цел да бъдат обхванати онези незаконодателни мерки, които съответстват на „подзаконови актове“ съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС“³³. Тя посочва, че при изключването на подзаконовите актове, които изискват мерки за изпълнение, тя е следвала практиката на Съда по тълкуването на член 263, четвърта алинея от ДФЕС.

³³ Понятието „подзаконови актове“ е изяснено от Съда в решение на голям състав от 3 октомври 2013 г., *Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, точки 58—61). В посоченото решение Съдът установи, че терминът се отнася до „*актове с общо приложение, с изключение на законодателните актове*“. Неотдавна, в решение на голям състав от 6 ноември 2018 г., *Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия*, Съдът изрично посочи, че понятието обхваща всички незаконодателни актове с общо приложение без изключение. (C-622/16 P, EU:C:2018:873, точки 24—28). Това дело обаче се отнасяше до конкуренти на получатели по решение за държавна помощ, което, според Съда, „*зас[яга] пряко правното им положение*“ (Ibid., точка 51) и „*поражда правни последици напълно автоматично по силата единствено на правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредстващ характер*“ (Ibid., точка 54).

29. Вярно е, че изключването на незаконодателните актове, изискващи мерки за изпълнение, от процедурата за вътрешно преразглеждане съответства на изключването на подзаконовите актове, които изискват такива мерки, от възможността за обжалване от страна на непривилегирован жалбоподател на основание член 263, четвърта алинея от ДФЕС³⁴. ПСС обаче счита, че предложеното определение за административни актове, съдържащо се в член 1, точка 1 от предложението (както е изменено с общия подход), може да се тълкува като позволяващо на оправомощените субекти да искат вътрешно преразглеждане на всички незаконодателни мерки на Съюза, които поражда правно обвързващи и външни последици, независимо дали са изпълнени другите условия по член 263, четвърта алинея от ДФЕС (т.е. независимо дали тези мерки могат да бъдат оспорени от непривилегировани жалбоподатели съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС). Само при съвместен прочит на член 1, точки 1 и 2, става очевидно изключването (поне частично) на възможността да се иска вътрешно преразглеждане на актове, изискващи мерки за изпълнение.

ПСС счита, че би било препоръчително да се поясни, или в постановителната част на текста, или в съображение, че понятието „административен акт“ обхваща както актовете от индивидуален характер, така и подзаконовите актове, които могат да бъдат оспорени съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС.

IV. СЪВМЕСТИМОСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО С ЧЛЕН 263, ЧЕТВЪРТА АЛИНЕЯ ОТ ДФЕС

30. Някои делегации изразиха предположението, че предложеното разширяване на обхвата на вътрешното преразглеждане, предвиден в Регламента относно Орхуската конвенция, отвъд актовете от индивидуален характер е несъвместимо с член 263, четвърта алинея от ДФЕС.

³⁴ „Непривилегирован жалбоподател“ означава физическо или юридическо лице, което може да оспорва законосъобразността на актове на Съюза пред Съда само ако са изпълнени условията на член 263, първа, втора и четвърта алинея от ДФЕС.
„Привилегирован жалбоподател“ (като например държава членка) не е необходимо да отговаря на условията на четвърта алинея от посочения член, за да подаде такава жалба.

31. ПСС вече е разглеждала този въпрос в становището си от 2017 г. В посоченото становище службата изрази позицията, че от правна гледна точка би било възможно актове от общ характер да бъдат предмет на право на искане за вътрешно преразглеждане съгласно Регламента относно Орхуската конвенция, като същевременно призна, че подобно разширяване на обхвата неизбежно би създадо практическа и административна тежест за съответните институции и органи на Съюза (точки 30—36 от становището на ПСС от 2017 г.).
32. В този контекст ПСС обясни, че подобен подход би бил съвместим със съдебната практика на Съда, в която се посочва, че страна, различна от адресата на даден акт, може да твърди, че е пряко и лично засегната от този акт, когато тя черпи конкретни процесуални права от приложимото законодателство на Съюза. Точният обхват на това право на обжалване обаче зависи от правното положение на съответната страна, както е определено от законодателя на Съюза в съответния законодателен акт на Съюза с оглед на защитата на нейните законни интереси. Както бе обяснено в точка 22 по-горе, правото на обжалване, създадено с Регламента относно Орхуската конвенция (правото да се поиска вътрешно преразглеждане), не означава, че въпросната материалноправна мярка може впоследствие да бъде предмет на жалба за отмяна от тази страна. Напротив, правото на обжалване на страната се отнася до решението по вътрешното преразглеждане, в съответствие с процесуалните права, предоставени ѝ от Регламента относно Орхуската конвенция.
33. Съдът е потвърдил този подход в решенията си по няколко дела, по-специално решението по делото *TestBioTech*³⁵, в което Съдът отхвърли жалбата на жалбоподателите срещу решението на Комисията по тяхното искане за вътрешно преразглеждане на решение на Комисията, с което се разрешава пускането на пазара на продукти, съдържащи, състоящи се или произведени от определена генетично модифицирана соя. Съдът установи, че такова преразглеждане се отнася само до преразглеждането на въпросното разрешение за пускане на пазара, а не до самото разрешение за пускане на пазара (точка 37-38)³⁶.

³⁵ Дело C-82/17 P, *TestBioTech eV и др./Commission*, EU:C:2019:719.

³⁶ Вж. също решението по дело C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale/Комисия*, в което Съдът потвърди, че член 9 от Орхуската конвенция „не може да има за последица да промени условията за допустимост на жалбите за отмяна, поставени в член 263“, EU:C:2020:978, точка 26.

В решението на първа инстанция допълнително се уточнява, че оправомощеният субект, който иска вътрешно преразглеждане, „не може да изисква в края на вътрешния преглед да бъде предприета конкретна мярка от съответната институция или орган“ и че „изборът на мерки, които трябва да бъдат приети след вътрешен преглед, зависи изцяло от преценката“ на въпросната институция или орган³⁷.

34. По същия начин в решението си по дело T-108/17, *ClientEarth/Комисия*³⁸, Общият съд обяснява подробно защо искането на жалбоподателя за отмяна на решението за предоставяне на разрешение е недопустимо (точки 24—31), включително факта, че подобно искане би било в противоречие със системата на способите за съдебна защита, установена с Договорите. След това той разглежда (и отхвърля) твърденията на жалбоподателя относно евентуалната незаконосъобразност на решението на Комисията, с което се отхвърля искането на жалбоподателя за вътрешно преразглеждане на решението за предоставяне на разрешение.
35. ПСС счита, че от правна гледна точка може да се възприеме същият подход по отношение на незаконодателни актове от общ характер, приемани от институциите на Съюза, както е посочено в предложението. Така оправомощен субект, който не е процесуално легитимиран да обжалва приемането на такъв акт съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС, може да получи правото да поиска вътрешно преразглеждане на този акт и да оспори пред Съда решението по това вътрешно преразглеждане. Подобен подход е съвместим с член 263, четвърта алинея от ДФЕС, независимо дали става въпрос за актове от индивидуален или общ характер³⁹.

³⁷ Дело -177/13, *TestBioTech и др./Комисия*, EU:T:2016:736, точка 55.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Следва да се отбележи, че, в контекста на такова оспорване, не може да се изключи възможността в някои случаи оправомощен субект да повдигне възражение за незаконосъобразност на административния акт, който е предмет на вътрешно преразглеждане, съгласно член 277 от ДФЕС, въпреки че условията, при които такова възражение е допустимо, са относително строги.

V. АКТОВЕ, ПРИЕМАНИ СЪГЛАСНО ЧЛЕН 218 ОТДФЕС

36. Някои делегации поставиха въпроса дали решенията на Съвета, приемани съгласно член 218 отДФЕС, биха могли да бъдат предмет на вътрешно преразглеждане, ако Регламентът относно Орхуската конвенция бъде изменен, както е предложено. Делегациите отправиха въпроси по-специално във връзка с решенията на Съвета съгласно член 218, параграф 6 отДФЕС относно сключването на международни споразумения и член 218, параграф 5 отДФЕС относно подписването на такива споразумения. Двата вида решения ще бъдат разгледани един след друг, преди да се направи анализ, свързан с решенията съгласно член 218, параграфи 3 и 4 отДФЕС и решенията съгласно член 218, параграф 9 отДФЕС. Следва да се припомни, че всички тези решения представляват обвързващи правни актове на Съюза съгласно член 288 отДФЕС.

A. Решения на Съвета съгласно член 218, параграф 6 отДФЕС

37. Ясно е, че решенията на Съвета за одобряване на сключването на международни споразумения съгласно член 218, параграф 6 отДФЕС са правно обвързващи по своя характер и могат да бъдат оспорвани от привилегирани жалбоподатели. Освен това Съдът многократно е постановявал, че по силата на член 216, параграф 2 отДФЕС, когато Съюзът сключва международни споразумения, те обвързват неговите институции⁴⁰.
38. Съдът обаче не се е произнесъл конкретно по въпроса дали съществуват обстоятелства, при които такива решения могат да бъдат обжалвани от непривилегирани жалбоподатели съгласно член 263, четвърта алинея отДФЕС. В *obiter dictum* по дело относно граждански инициативи (предвидени в член 11 отДЕС и член 24 отДФЕС) Общият съд коментира, без да се произнася изрично по този въпрос, че решенията на Съвета съгласно член 218, параграф 6 отДФЕС пораждат „самостоятелни правни последици“, като се има предвид, че сключените от ЕС международни споразумения водят до „изменение на правото на Европейския съюз“ поради включването им в правната рамка на Съюза⁴¹.

⁴⁰ Вж. дело C-366/10, *Air Transport Association of America и др./Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, точка 50 и цитираната в него съдебна практика. Следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика самите международни споразумения не могат да бъдат предмет на жалба за отмяна; вж. съединени дела C-402/05 P и C-415/05 P, *Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия*, EU:C:2008:461, точка 286.

⁴¹ T-754/14, *Efler и др./Комисия*, EU:T:2017:323, точка 43.

39. Въпросът дали непривилегировани жалбоподатели могат да обжалват решения, приети на основание член 218, параграф 6 от ДФЕС, се разглежда от Общия съд по няколко висящи дела.
40. Две от тези дела се отнасят до *Front Polisario*. По дело T-279/19 *Front Polisario* оспорва решение на Съвета⁴² относно сключването на споразумение за някои изменения на два протокола към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране с Мароко. По дело T-344/19 *Front Polisario* оспорва Решение (ЕС) 2019/441 на Съвета за сключване на Споразумението за партньорство в областта на устойчивото рибарство между ЕС и Кралство Мароко, протокола за прилагането му и размяната на писма, придружаваща споразумението⁴³. И по двете дела се поставя въпросът за процесуалната легитимация. Тези дела следват времево две съдебни решения, свързани с по-ранно решение на Съвета съгласно член 218, параграф 6 от ДФЕС, като по казуса в първоинстанционното решение бе установено, че *Front Polisario* има процесуална легитимация, но то бе отменено при обжалването му⁴⁴.
41. Има други висящи дела пред Общия съд, по които същият въпрос относно процесуалната легитимация е повдигнат във връзка със Споразумението за оттегляне между ЕС и Обединеното кралство⁴⁵. По тези дела следва също така да бъде изяснена позицията по отношение на условията, ако има такива, при които подобни решения могат да бъдат оспорвани от непривилегировани жалбоподатели.
42. Съответните съображения биха могли да включват естеството на въпросното решение, естеството на съответното споразумение и правата или задължения на трети лица, предвидени в споразумението.

⁴² Решение на Съвета за сключване на споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна (ОВ L 34, 6.2.2019 г., стр. 1).

⁴³ ОВ L 77, 20.3.2019 г., стр.4.

⁴⁴ Решение по дело T-512/12, *Front Polisario/Съвет*, EU:T:2015:953, отменено след обжалване с решението по дело C-104/16 P, *Съвет/Front Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Решение (ЕС) 2020/135 на Съвета от 30 януари 2020 г. относно сключването на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 29, 31.1.2020 г., стр. 1–6), както и приложенията към това споразумение. Вж. висящи дела T-198/20, *Shindler и др./Съвет*; T-231/20 (*Price/Съвет*); T-252/20 (*Silver/Съвет*).

Друго съображение е свързано с факта, че в много случаи международните споразумения, сключени от Съюза, изискват различни мерки за изпълнение, преди да могат да засегнат правното положение на трети лица. В такива случаи мерките за изпълнение (на равнището на Съюза или на национално равнище) могат да бъдат оспорвани в съответствие със системата на Съюза за съдебен контрол (включително в контекста на евентуално преюдициално запитване до Съда от национален съд, сезиран във връзка с такива мерки за изпълнение). Ясно е, че когато такива мерки за изпълнение се изискват, решение на Съвета за сключване на такова международно споразумение не може в никакъв случай да бъде оспорвано на основание член 263, четвърта алинея от ДФЕС.

43. В заключение ПСС счита, че все още не е ясно дали решенията на Съвета за одобряване на сключването на международни споразумения могат, поне при определени условия, да бъдат разглеждани като подлежащи на оспорване съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС. При липсата на ясна съдебна практика по въпроса не може да се твърди, че тези решения никога няма да могат да бъдат оспорвани от непривилегировани жалбоподатели.
44. Ето защо разширяването на обхвата на определението за „административни актове“ в предложението означава, че не може да се изключи, че в определени случаи оправомощени субекти, по смисъла на Регламента относно Орхуската конвенция, могат да имат право да поискат от Съвета да извърши вътрешно преразглеждане на такива решения или поне че те ще имат основания да твърдят, че имат право да направят това, и че впоследствие те ще могат да оспорят резултата от това вътрешно преразглеждане пред Съда.
45. По време на обсъжданията на предложението бе изразена в неформален порядък позицията, че решенията на Съвета съгласно член 218, параграф 6 от ДФЕС не могат да се считат за попадащи в обхвата на вътрешния преглед, предвиден в предложението. Твърди се, че целта на такива решения е просто да се позволи сключването на международното споразумение и че следователно решението има процесуален характер и като такова не може да промени правното положение на физическите или юридическите лица, нито да засегне техните интереси.

46. Въпреки това, с оглед на съображенията, изложени в точки 38, 42 и 43 по-горе, ПСС счита, че не е сигурно дали Съдът би приел този довод.

Б. Решения на Съвета съгласно член 218, параграф 5 от ДФЕС

47. Положението с решенията на Съвета съгласно член 218, параграф 5 ДФЕС, отнасящи се до подписването на международно споразумение, се различава от решенията за сключване съгласно член 218, параграф 6 от ДФЕС.
48. ПСС счита, че има сериозни основания в подкрепа на тезата, че решение на Съвета, което просто предвижда подписването на международно споразумение, само по себе си не може да бъде предмет на жалба от непривилегировани жалбоподатели съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС. С такива решения само се разрешава подписването на въпросното споразумение и се оправомощава председателят на Съвета да посочи лицето, упълномощено да подпише споразумението от името на Съюза⁴⁶.
49. Положението обаче не е толкова ясно, когато решението на Съвета за подписване съдържа и разпоредби относно временното прилагане на цялото международно споразумение или на част от него. В резултат от това самото решение за подписване прави някои или всички разпоредби на споразумението приложими преди приемането впоследствие на решението за сключване. Това означава, че потенциалните правни последици за физическите и юридическите лица на решения за подписване и временно прилагане биха могли да се считат за еквивалентни на правните последици на решения за сключване, като съображенията, изложени в точка 38 и точки 42—46 по-горе, също биха били релевантни.

⁴⁶ В някои случаи решението може да съдържа и разпоредби относно предварителните условия за сключване на споразумението. Вж. например член 4 от Решение (ЕС) 2019/1915 на Съвета от 14 октомври 2019 г. за подписване, от името на Съюза, на Споразумението между Европейския съюз и Република Беларус за облекчаване на визовия режим (ОВ L 297, 18.11.2019 г., стр. 1—2): „Комисията извършва оценка на сигурността и целостта на системата на Беларус за издаване на електронни дипломатически паспорти и техническите спецификации на тези паспорти и представя оценката си на Съвета. Въз основа на тази оценка Съветът взема решение за сключване на споразумението“.

В. Решения на Съвета съгласно член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС

50. В член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС се предвиждат решения на Съвета за разрешаване на започването на преговори за международно споразумение, за назначаване на преговарящ или ръководител на преговарящия екип, за даване на указания на преговарящия и за определяне на специален комитет, в консултация с който трябва да се водят преговорите.
51. Съгласно установената съдебна практика решение на Съвета съгласно член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС трябва да се счита за подготвителен акт във връзка с евентуално последващо решение за подписване и сключване на такова споразумение. Като подготвителен акт той поражда правни последици между Съюза и неговите държави членки, както и между институциите на Съюза, но не поражда правни последици по отношение на физическите и юридическите лица и следователно не може да засегне правата или задълженията на тези лица⁴⁷.
52. Следователно такива решения не подлежат на обжалване съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС.

Г. Решения на Съвета съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС

53. В член 218, параграф 9 от ДФЕС се предвижда приемането на решения на Съвета за установяване на позициите, които трябва да се заемат от Съюза в рамките на орган, създаден с международно споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, или на решения за спиране на прилагането на дадено споразумение.
54. Може да се твърди, че решенията на Съвета за установяване на позициите, които трябва да се заемат от Съюза, нямат правни последици по отношение на физическите и юридическите лица, които могат да бъдат оспорени съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС, тъй като в тях само се определя позицията, която представителят на Съюза трябва да поддържа във въпросния международен орган. Следователно такова решение има подготвителен характер.

⁴⁷ Дело Т-376/18, *Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*/ Съвет, EU:T:2019:77, точка 28; Т-458/17, *Shindler и др.*/ Съвет, EU:T:2018:838, точки 39—41; дело Т-754/14, вж. бележка под линия 41, точка 34; дело С-425/13, *Комисия/Съвет*, EU:C:2015:483, точка 28; дело С-114/12, *Комисия/Съвет*, EU:C:2014:2151, точка 40.

Решенията на Съвета, приети съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС, не водят непременно до вземането на решения от този международен орган. Нито самите решения на международния орган непременно пораждат правни последици по отношение на физическите и юридическите лица. При липсата обаче на ясна съдебна практика по въпроса и предвид голямото разнообразие от решения на Съвета, приети съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС, не е възможно да се заяви със сигурност, че такива решения никога няма да попаднат в обхвата на вътрешното преразглеждане, предвидено в предложението.

55. Същото важи и за решенията на Съвета съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС за спиране на прилагането на споразумение. Следва да се припомни, че Съветът взема такова решение само в изключителни случаи. Не може да се изключи, че при определени условия може да се твърди, че такова решение поражда правни последици по отношение на физически и юридически лица. Както при решенията за сключване на международни споразумения, преценката ще зависи от естеството на решението и на съответното споразумение, от правата или задълженията на третите лица във връзка със споразумението, както и от това дали самото международно споразумение може да има пряко въздействие по отношение на трети лица или изисква мерки за изпълнение на равнището на Съюза или на национално равнище. Следователно не може да се изключи възможността правото на вътрешно преразглеждане, предвидено в Регламента относно Орхуската конвенция, да се прилага по отношение на такива решения, поне при определени условия.

Д. Междинно заключение относно актовете, приемани съгласно член 218 от ДФЕС

56. В заключение относно член 218 от ДФЕС, както е посочено по-горе, при липсата на ясна съдебна практика по въпроса не може да се изключи възможността решенията на Съвета относно сключването на международни споразумения съгласно член 218, параграф 6 от ДФЕС при определени условия да се считат за попадащи в обхвата на актовете, които подлежат на вътрешно преразглеждане съгласно предложението. Същото може да важи и за решенията на Съвета относно подписването на международни споразумения съгласно член 218, параграф 5 от ДФЕС, доколкото тези решения предвиждат временно прилагане на целите или на част от въпросните споразумения, както и за някои решения на Съвета съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС.

VI. АКТОВЕ, ПРИЕМАНИ СЪГЛАСНО ДОГОВОРА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ ЗА АТОМНА ЕНЕРГИЯ (ДОГОВОРЪТ ЗА ЕВРАТОМ)

57. Някои делегации поставиха въпроса дали актовете, приемани съгласно Договора за Евратом, могат да бъдат предмет на вътрешно преразглеждане съгласно Регламента относно Орхуската конвенция, изменен с предложението.
58. Неотдавна по дело относно отказ за предоставяне на достъп до документи, изготвени във връзка с определена мярка, Общият съд разгледа въпроса дали Регламентът относно Орхуската конвенция (в настоящата му версия) се прилага по отношение на въпросната мярка, приета на основание на Договора за Евратом (дело T-307/16, *CEE Bankwatch Network/Комисия*, EU:T:2018:97).
59. В точка 46 от посоченото решение Съдът приема, че *„според заглавието, съображенията и разпоредбите му Регламент № 1367/2006 прилага, в областта на информацията, задълженията, договорени в рамките на международна конвенция, по която Европейската общност за атомна енергия не е страна, а именно Орхуската конвенция. Както следва от член 1 от Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. за сключване от името на Европейската общност на Орхуската конвенция (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201), [конвенцията] е била одобрена само от името на Европейската общност, понастоящем Европейския съюз. Тъй като не е страна по тази конвенция, Европейската общност за атомна енергия не може да бъде подчинена, освен при указание в обратния смисъл, на задълженията, съдържащи се в регламента, който я прилага.“* (подчертаването е добавено).
60. Съдът припомня по-нататък, че действията, предприети в приложение на Договора за Евратом, не са задължително подчинени на задълженията, които са приложими в рамките на Съюза. Европейската общност за атомна енергия и Европейският съюз са различни организации, които са създадени с отделни договори и представляват различни юридически лица (точка 47 и цитираната в нея съдебна практика).

61. Той посочва, че член 106а от Договора за Евратом прави приложими някои разпоредби на ДЕС и на ДФЕС. Член 192 от ДФЕС, който е правното основание на Регламента относно Орхуската конвенция, не е сред тези разпоредби. От това следва, че мерките, приети на основание член 192 от ДФЕС, не могат да се прилагат в рамките на Евратом (точки 48—49).
62. Съдът стига до заключението, че Регламентът относно Орхуската конвенция се прилага само в рамките на Европейския съюз, а не по отношение на институциите и органите на Евратом (точка 50).
63. Следователно по принцип е ясно, че за актовете, приети на основание на Договора за Евратом, не се прилагат разпоредбите на Регламента относно Орхуската конвенция.
64. От друга страна, вярно е, че в контекста на обжалване по неотдавнашно дело за държавна помощ Съдът е установил, че ДФЕС има много по-широки цели отколкото секторните цели на Договора за Евратом и че предвид факта, че ДФЕС *„предоставя на Съюза широки правомощия в много области и сектори, нормите на Договора за функционирането на ЕС се прилагат в сектора на ядрената енергетика, когато Договорът за Евратом не съдържа специфични правила. Следователно, тъй като Договорът за Евратом не съдържа правила в областта на държавните помощи, член 107 от ДФЕС може да се приложи в този сектор.“* (Дело C-594/18 Р, Австрия/Комисия)⁴⁸ (подчертаването е добавено).
65. Съдът впоследствие изтъква, че Договорът за Евратом *„не урежд[а] изчерпателно въпросите за околната среда, които засягат сектора на ядрената енергетика. Следователно Договорът за Евратом допуска прилагането в този сектор на нормите на правото на Съюза в областта на околната среда.“* (точка 41) (подчертаването е добавено). Такъв е случаят както с разпоредбите на първичното право, като например член 11 от ДФЕС, така и с разпоредбите на вторичното право. В това отношение Съдът припомня, че Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието върху околната среда се прилага по отношение на атомните електроцентрали и другите ядрени реактори (точки 42 и 43).

⁴⁸ EU:C:2020:742. Това е в съответствие с по-ранната съдебна практика, в която Съдът е установил, че при липсата на специфични правила в Договора за Евратом могат да се прилагат разпоредбите на Договора за ЕО. Вж. Становище 1/94, EU:C:1994:384, в което Съдът припомня, че разпоредбите на Договора за ЕО не могат да дерогират от разпоредбите на Договора за Евратом, но постановява, че тъй като Договорът за Евратом не съдържа разпоредби относно „външната търговия“, „*няма пречка споразуменията, сключени по силата на член 113 от Договора за ЕО (понастоящем член 207 от ДФЕС), да обхванат международната търговия с продукти по Евратом*“ (точка 24).

66. ПСС счита, че от тези две съдебни решения следва, че разпоредбите на Регламента относно Орхуската конвенция се прилагат за мерки, приети съгласно ДФЕС (или ДЕС), които се отнасят до областта на ядрената енергетика. Те обаче не се прилагат за мерки, приети съгласно самия Договор за Евратом, т.е. за решения, основани на Договора за Евратом. Нищо в предложението не променя този анализ.

VII. ОГРАНИЧАВАНЕ НА ПРОЦЕСУАЛНАТА ЛЕГИТИМАЦИЯ ЗА ИСКАНЕ НА ВЪТРЕШНО ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ ДО „ОПРАВОМОЩЕНИ СУБЕКТИ“

67. Препоръката на АССС от 2021 г. потвърждава неговия анализ през 2017 г. в смисъл, че що се отнася до правото да се иска вътрешно преразглеждане, *„като прегражда пътя на всички представители на обществеността, с изключение на НПО, които отговарят на критериите на член 11, Регламентът относно Орхуската конвенция не въвежда правилно член 9, параграф 3“* от Орхуската конвенция⁴⁹.
68. Някои делегации изразиха съмнения дали разширяване на обхвата на Регламента относно Орхуската конвенция, което позволява на по-широка категория оправомощени субекти или дори на представители на обществеността да искат вътрешно преразглеждане на административни актове, би било съвместимо с Договорите.
69. ПСС също коментира тази критика в становището си от 2017 г. (точки 37 и 38). ПСС продължава да счита, че от правна гледна точка би било възможно Регламентът относно Орхуската конвенция да бъде изменен, така че да се разшири обхватът на правото на искане за вътрешно преразглеждане извън предвиденото в настоящата редакция на Регламента относно Орхуската конвенция (член 11 от него определя критериите, на които НПО трябва да отговарят, за да могат да искат вътрешно преразглеждане на административни актове). По същество това е въпрос от компетентността на съзаконодателите, когато решават как най-добре да се отразят изискванията на Орхуската конвенция по отношение на прилагането на разпоредбите на тази конвенция към институциите и органите на Съюза.

⁴⁹ Точка 37 от Препоръката на АССС от 2021 г.

70. В това отношение ПСС отбелязва, че самият член 9, параграф 3 от Конвенцията предвижда, че страните могат да определят критерии, които трябва да бъдат изпълнени, преди представителите на обществеността⁵⁰ да могат да имат достъп до административни процедури за преразглеждане на действия и пропуски, за които се счита, че нарушават тяхното законодателство, касаещо околната среда. АССС също признава, че даването на достъп на всички лица до административно преразглеждане би имало действието на *actio popularis*, което не се изисква съгласно Конвенцията⁵¹. АССС коментира вместо това по отношение на НПО, че наложените изисквания не трябва да бъдат толкова стриктни, че „да предотвратяват възможността на всички или почти всички екологични организации да оспорват такива действия или пропуски.“ Във връзка с това следва да се припомни, че Съдът е установил, че договарящите страни по Орхуската конвенция „разполагат с широко право на преценка, когато уреждат правилата за провеждане на „административните или съдебните процедури“ по член 9, параграф 3 от тази конвенция⁵² (подчертаването е добавено).

VIII. КОМЕНТАРИ НА АССС ОТНОСНО ОПРЕДЕЛЕНИЕТО ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ В ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

А. Актове, пораждащи „правно обвързващи и външни последици“

71. В Становището на АССС от 2021 г. бе потвърдено предложението, направено за първи път през 2017 г., да се измени формулировката „която е правно обвързваща и има външни последици“ (подчертаването е добавено), съдържаща едно от изискванията даден акт да се счита за попадащ в обхвата на определението за „административен акт“, както в настоящата редакция на регламента, така и в изменената редакция на това определение в предложението (вж. точки 12 и 13 и бележка под линия 19 по-горе). АССС счита, че тази формулировка е твърде ограничителна и следва да бъде изменена, така че да се отнася до актове, „пораждащи правни и външни последици“ (подчертаването е добавено). Той признава, че даден акт трябва да поражда правни последици, за да противоречи на закон за околната среда, но счита, че включването на термина „обвързващи“ може да изключи някои актове от обхвата на предложението⁵³.

⁵⁰ В член 2, параграф 4 от Конвенцията „*обществеността*“ е определена като „*едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика, техните сдружения, организации или групи*“.

⁵¹ Вж. стр. 194 от Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, в което се цитират констатациите на Комитета за преглед на съответствието по дело АССС/С/2005/11.

⁵² Съединени дела С-401/12 Р до С-403/12 Р, вж. бележка под линия 8, точка 59.

⁵³ Общоприето е, че терминът „*външни последици*“ има същото значение като „*действие по отношение на трети страни*“.

72. За да се отговори на това предложение, е необходимо да се прецени дали заличаването на думата „*обвързващи*“ би променило съществено обхвата на определението.
73. Следва да се припомни, че в някои случаи Съдът е правил разграничение между актове „*с правно действие*“ и „*правно обвързващи*“ актове. По делото OIV, отнасящо се до определението за актове с правно действие във връзка с решения на Съвета съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС, беше прието, че препоръките на Международната организация по лозата и виното, макар и сами по себе си да не са правно обвързващи, пораждат правно действие, тъй като „*са годни да оказат съществено въздействие върху съдържанието на [...] нормативна[та] уредба [на Съюза]*“⁵⁴.
74. В по-общ план, що се отнася до понятието за актове с правно действие по смисъла на член 263 от ДФЕС, в практиката на Съда е установено, че формата на акта не е от значение за отговора на въпроса дали даден акт има правно действие. Вместо това от решаващо значение са последиците, съдържанието и обхватът на въпросния акт⁵⁵. По някои от тези дела Съдът е използвал термина „*правно действие*“⁵⁶ в съответствие с формулировката, съдържаща се в член 263, параграф 1 от ДФЕС, по други дела той е обозначавал актовете по член 263 от ДФЕС като актове със „*задължителен характер*“⁵⁷ или „*задължителна сила*“ (и „*правно действие*“)⁵⁸, а в някои случаи той е определял тези актове като имащи „*задължителни правни последици*“⁵⁹.

⁵⁴ Дело С-399/12, *Германия/Съвет*, EU:C:2014:2258, точки 61—64.

⁵⁵ Както е подчертано и в обяснителния меморандум към предложението, вж. стр. 8 и 9. Вж. съединени дела 1/57 и 14/57, *Usines à tubes de la Sarre/Върховен орган*, Recueil 1957-1958 г., стр. 105; дело 60/81, *IBM/Комисия*, EU:C:1981:264, точка 9; дело C22/70, *Комисия/Съвет*, EU:C:1971:32, точка 42; дело С-325/91, *Франция/Комисия*, Recueil, стр. I-3283, точка 9; дело С-57/95 *Франция/Комисия*, EU:C:1997:164, точка 22; дело С-147/96, *Нидерландия/Комисия* [2000 г.] Recueil, стр. I-4723, точка 27; съединени

дела С-463/10 Р и С - 475/10 Р, *Deutsche Post и Германия/Комисия*, EU:C:2011:656, точка 36. Вж. в този смисъл дело С-303/90, [1991 г.] *Франция/Комисия*, Recueil, стр. I-5315, точки 8 и 10. съединени дела С-213/88 и С-39/89, *Велико херцогство Люксембург/Парламент* [1991 г.] Recueil, стр. I-5643, точка 15; дело С-366/88, *Франция/Комисия*, [1990 г.] Recueil, стр. I-3571, точки 8 и 11.

⁵⁶ Съединени дела 1/57 и 14/57, *ibid*.

⁵⁷ Дело С-57/95, вж. бележка под линия 55, точка 22; дело С-325/91, вж. бележка под линия 55, точка 26.

⁵⁸ Дело С-325/91, вж. бележка под линия 55, точка 30.

⁵⁹ Съединени дела С-463/10 Р и С-475/10 Р, вж. бележка под линия 55, точка 36; вж. също дело С-60/81, бележка под линия 55, точка 9 („*пораждащи задължително правно действие*“).

75. В този контекст следва да се припомни, че член 12 от Регламента относно Орхуската конвенция предвижда възможността за завеждане на дело пред Съда „*съгласно съответните разпоредби на Договора*“ и следователно в съответствие с условията, предвидени в член 263 от ДФЕС. Както бе посочено в точка 24 по-горе, Общият съд тълкува понятието за акт, който е „*правнообвързва[щ] и има външни последици*“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция като съответстващо на понятието за акт, произвеждащ правно действие по отношение на трети лица по смисъла на член 263 от ДФЕС⁶⁰.
76. В светлината на тази съдебна практика е разумно да се заключи, че за целите на определението за административен акт съгласно Регламента относно Орхуската конвенция няма разлика по същество между използването на формулировката „*пораждащи правни и външни последици*“ и формулировката „*пораждащи правно обвързващи и външни последици*“. Поради това ПСС счита, че предложеното от АССС изменение няма да промени материалния обхват на съдържащото се в предложението определение за „административен акт“. Във връзка с тази констатация могат да се предприемат различни действия. Формулировката „*правно обвързващи и външни последици*“ би могло да се запази, а фактът, че тя трябва да се счита за еквивалентна на формулировката „*произвеждащи правно действие по отношение на трети лица*“, може да бъде обяснен на АССС. Като алтернатива, формулировката, предложена от АССС, може да бъде приета, а в съображение може да се добави обяснителен текст, за да се поясни, че определението следва да се тълкува в съответствие с член 263 от ДФЕС и свързаната с него съдебна практика⁶¹.

Б. Актове, „приети от институция или орган на Съюза“

77. В Становището на АССС от 2021 г. се коментира и една от другите промени, направени в преработеното определение за „административен акт“ съгласно предложението. Тя се отнася до незаконодателни актове, „*приет[и] от институция или орган на Съюза (...)*“ (подчертаването е добавено). АССС счита, че използването на термина „приети“ би могло да ограничи „*кръга актове, които могат да бъдат оспорени съгласно член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция*“⁶².

⁶⁰ Дело Т-9/19, вж. бележка под линия 31, точка 149.

⁶¹ Друг подход можеше да бъде изменението на формулировката на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция с цел тя просто да бъде приведена в съответствие с формулировката на член 263 от ДФЕС.

⁶² Точка 46 от Препоръката на АССС от 2021 г.

78. АССС не доразви своите опасения, но ПСС счита, че е възможно да се направят следните общи коментари в отговор на тези опасения.
79. Разумно е терминът „приети“ да се тълкува като отнасящ се до актове, които вече не са във формата на проект. Тези актове са финализирани в съответствие с приложимите за тях процедури и могат да бъдат предмет на процедурата за вътрешно преразглеждане, предвидена в член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция, при условие че отговарят и на другите изисквания в определението. Както бе посочено в точка 74 по-горе, Съдът последователно е приемал във връзка с член 263 от ДФЕС, че актове с правно действие по отношение на трети лица, могат да бъдат оспорвани независимо от формата им⁶³. По аналогия с посочената съдебна практика, за целите на вътрешното преразглеждане съгласно Регламента относно Орхуската конвенция точният термин, използван за обозначаване на окончателния характер на акта („*приет*“ „*одобрен*“ и т.н.), не е от значение с оглед на преценката дали той е „*правно обвързва[щ]* и има *външни последици*“ съгласно член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция.
80. Поради това ПСС счита, че използването на термина „*приети*“ във връзка с актове на Съюза, които попадат в обхвата на определението за „административен акт“ в предложението, не ограничава кръга на актовете, които могат да бъдат предмет на вътрешно преразглеждане съгласно Регламента относно Орхуската конвенция.
81. Следва да се припомни, че има много случаи, в които в Договорите се посочват просто актове „на“ институциите⁶⁴. Алтернативен подход би бил да се използва същата формулировка; това също не би променило обхвата на разпоредбата.

IX. МЕРКИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РАВНИЩЕТО НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

82. В предложението се прави разграничение между актовете, изискващи мерки за изпълнение на равнище ЕС, за които актове е предвидено вътрешно административно преразглеждане, но само в момента, в който въпросната мярка за изпълнение вече е приета, и актовете, изискващи мерки за изпълнение на равнището на държавите членки, за които актове не е предвидено вътрешно преразглеждане⁶⁵.

⁶³ В този смисъл дело C-147/96, вж. бележка под линия 55, точка 27.

⁶⁴ Вж по-специално член 4 от ДЕС и самия член 263 от ДФЕС.

⁶⁵ Вж. член 1, точка 1 и точка 2, буква а) от предложението.

83. В Становището на АССС от 2021 г. се посочва, че изключването от вътрешно преразглеждане на актовете на Съюза, изискващи мерки за изпълнение на национално равнище, не е в съответствие с Орхуската конвенция. АССС признава, че институциите и органите на Съюза не биха могли сами да извършват вътрешно преразглеждане на самите национални мерки за изпълнение. АССС обаче твърди, че вътрешното преразглеждане на акта на Съюза следва да бъде разрешено след приемането на националните мерки за изпълнение.
84. ПСС счита, че тази препоръка не отчита спецификата на правния ред на ЕС и различните налични средства за правна защита по отношение на актовете на Съюза и националните актове в сферата на правото в областта на околната среда. Когато се изискват национални мерки за изпълнение на акт на Съюза, оправомощеният субект, който иска да оспори тази мярка, следва да потърси правна защита в съответствие с приложимите национални средства за правна защита. Това е в съответствие с подхода, възприет по отношение на предвидените в член 263, четвърта алинея от ДФЕС подзаконови актове, включващи мерки за изпълнение, които актове не могат да бъдат предмет на жалба за отмяна съгласно посочената алинея поради съществуващите възможности за оспорване на такива мерки за изпълнение⁶⁶. Следва да се припомни, че обхватът на въпросната алинея беше разширен с Договора от Лисабон, за да се предвиди в полза на непривилегировани жалбоподатели съдебен контрол на подзаконови актове, които ги засягат пряко, но само когато те не включват мерки за изпълнение. Както бе посочено в точка 24 по-горе, по дело Т-9/19 (*ClientEarth/ЕИБ*) Общият съд приема, че актовете, които подлежат на вътрешно преразглеждане съгласно член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция, следва да се тълкуват в съответствие с разпоредбите на член 263 (точка 149 от решението).
85. Що се отнася до националните средства за правна защита, в допълнение към евентуалните административни възможности за преразглеждане на националните мерки за изпълнение съществуват начини за съдебна защита, които са подходящи за оспорване на валидността на акта на Съюза, на основание на който са взети посочените мерки за изпълнение.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Работна група II на Европейската конвенция – работен документ № 21 от 7 октомври 2002 г.

86. Това може да се постигне чрез инициране на производство срещу националните мерки за изпълнение в хода на съдебно производство във въпросната държава членка, в рамките на което жалбоподателят може да се позове на невалидността на акта на Съюза, изискващ такова изпълнение на национално равнище. В този контекст националният съд трябва да отправи преюдициално запитване до Съда на основание член 267 от ДФЕС относно валидността на акта на Съюза⁶⁷.
87. Както бе посочено в точка 17 по-горе, член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция изисква да се предоставят административни или съдебни средства за защита срещу актове, нарушаващи закон за околната среда, но не изисква и двата вида средства. ПСС счита, че предвиденото в предложението изключване от вътрешно преразглеждане на актове на Съюза, изискващи мерки за изпълнение на национално равнище, е в съответствие с основните принципи на правния ред на Съюза и с неговата система за съдебен контрол.

X. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

88. В заключение Правната служба на Съвета счита, че:

определението за „*административни актове*“, които подлежат на вътрешно преразглеждане съгласно член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция, следва да бъде допълнително изяснено в проекта на текста, за да се поясни, че това понятие обхваща както актовете от индивидуален характер, така и подзаконовите актове, които могат да бъдат оспорени съгласно член 263, четвърта алинея от ДФЕС;

предложеното разширяване на обхвата на процедурата за вътрешно преразглеждане, така че в него да се включат незаконодателните актове от общ характер, както е посочено в предложението, е съвместимо с член 263, четвърта алинея от ДФЕС;

⁶⁷ C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Комисия*, EU:C:2015:284, точки 29—31; C-274/12 P, *Telefónica/Комисия*, EU:C:2013:852, точки 27—29; C-583/11 P, вж. бележка под линия 33, точка 93.

при липсата на ясна съдебна практика по въпроса не може да се изключи, че при определени обстоятелства решенията на Съвета съгласно член 218, параграф 5 от ДФЕС, когато е предвидено временно прилагане, както и решенията на Съвета съгласно член 218, параграф 6 и член 218, параграф 9 от ДФЕС, могат да бъдат предмет на вътрешно преразглеждане съгласно Регламента относно Орхуската конвенция, ако той бъде изменен в съответствие с предложението;

разпоредбите на Регламента относно Орхуската конвенция се прилагат за мерките, приети съгласно ДФЕС (или ДЕС), които се отнасят до ядрената енергетика, но не се прилагат за мерките, приети съгласно Договора за Евратом;

от правна гледна точка е възможно, ако законодателят на Съюза вземе такова решение, Регламентът относно Орхуската конвенция да бъде изменен така, че да се разшири обхватът на правото на искане за вътрешно преразглеждане отвъд понятието за „*оправомощени субекти*“ по смисъла на член 11 от настоящия текст на посочения регламент;

за целите на Регламента относно Орхуската конвенция и в светлината на съдебната практика на Съда няма съществена разлика между формулировката „*пораждащи правно обвързващи и външни последици*“ и формулировката „*пораждащи правни и външни последици*“, що се отнася до определението за „*административен акт*“;

използването на термина „*приет*“ (в предложението) по отношение на административни актове, които могат да бъдат предмет на вътрешно преразглеждане, не ограничава обхвата на това преразглеждане;

изключването (в предложението) от обхвата на процедурата за вътрешно преразглеждане на разпоредби на административни актове, изискващи мерки за изпълнение на равнището на държавите членки, е в съответствие със системата на Съюза за съдебен контрол и с член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.