

Семинар на ERA за националните съдии: V. Прилагане на национално равнище

Ролята на националните съдии и прокурори при
прилагането на правото на ЕС в областта на
околната среда
с акцент върху
преюдициалните запитвания и достъпа до
правосъдие

Д-р Матиас Келер, председател на Административния съд в Аахен

Националният съдия е (често единственият) съдия на ЕС!



Париж 2010г. -Le Penseur CC BY-SA 2.0.:
Daniel Stockman-Flickr: Париж 2010 3-9

Защо?

Правораздавателната система на ЕС

Член 19(1) от ДЕС

- **Съдът на Европейския съюз** (компетентност, предоставена от Договорите)

(...) осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите.

- **Държавите членки** (компетентност във всички останали случаи, свързани с функционирането на съюза)

установяват правните средства, необходими за осигуряването на **ефективна правна защита** в областите, обхванати от правото на Съюза.

Достъп до правосъдие/ефективна правна защита

Харта на основните права на ЕС/Дял VI/Правосъдие

Член 47: Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес

„Всеки

чиито права и свободи (...) са били нарушени

има право на ефективни правни средства за защита пред съд (...).“

Бележка под линия

Също Общите принципи на правото на ЕС, които се основават на чл. 6 и 13 от ЕКПЧ



Достъп до правосъдие

Латинска правна максима:

Ubi ius – ibi remedium est!

Моят превод в контекста на член 19 от ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на ЕС:

Когато има право или свобода (на ниво ЕС) -
трябва да има средство за правна защита
(поне на ниво държава членка)!

Достъп до правосъдие/преюдициални запитвания до Съда на ЕС

Член 267 от ДФЕС

- дава възможност на националните съдии (а не на страните!) да отправят запитвания до Съда на ЕС по въпроси, свързани с правото на ЕС преди постановяването на решение.
- Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася **преюдициално** относно:
 - а) **тълкуването** на Договорите
 - б) **валидността** и тълкуването на актовете (на ЕС)

Предизвикателството:

Осведоменост / разбиране / тълкуване
от страна на националните съдии или прокурори

Summum ius summa iniuria

Сложност, несъответствия

Липса на проверки

Неприлагане

Корупция



Конвенции (Орхус и др.)

Право на ЕС, например ДЕП

**Незадължителни актове на ЕС
(насоки)**

**Национално право
(транспонирани директиви)**

Местно право (разрешителни)



Обсъждане:

Имате ли опит с двете страни на правната пирамида?
Какви възможности за подобрение виждате?



Инструментариум на националния съдия

(Когато работи с „тъмната страна“ на пирамидата)



- **Преюдициално запитване** (член 267 ДФЕС):
„Валидна ли е Директива X/ Регламент Y/Решение Z на ЕС
например във връзка с основните права?“
- **Върховенство на правото на ЕС:**
„Правният акт на ЕС има предимство пред националния акт XY.“
- **Последователност при тълкуване:**
„В светлината на правото на ЕС националното право трябва да се тълкува по този или по този начин“.
- **Някои директиви на ЕС (като ДЕП) могат да има „директен ефект“:** „Публичен субект не може да спечели дело, като използва дефицит при транспонирането за оправдание на незаконните си действия.
Ищецът следва да спечели делото и може да изиска прилагането на разпоредбите, които са безусловни и достатъчно точни.“

Поглед към практиката / Достъп до правосъдие Неизпълнение на ДЕП: разглеждане по служебен ред

- Сценарий:

Съсед на въглищна електроцентрала предявява иск във връзка с разрешителното за експлоатация на централата.

Съдията преглежда документите по случая и установява, че разрешителното не е в съответствие със стандартите за емисии съгласно ДЕП.

Може ли съдията да разгледа този въпрос служебно?

Поглед към практиката / Достъп до правосъдие

Неизпълнение на ДЕП: разглеждане по служебен ред

Правна рамка на ЕС:

Член 19(1) от ДЕС

(...)

Държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на **ефективна правна защита** в областите, обхванати от правото на Съюза.

Виж Член 47 от Хартата на основните права на ЕС и
Общите принципи на правото на ЕС, които се основават на чл. 6 и
13 от Европейската конвенция за правата на човека

Поглед към практиката / Достъп до правосъдие Неизпълнение на ДЕП: разглеждане по служебен ред

Държавите членки имат „процесуалната автономия“ да приемат и прилагат свой собствен национален инструментариум от процесуални правила (не се изисква хармонизация на ниво ЕС)

Тези национални процесуални правила обаче трябва да се прилагат при спазване на:

принципа на равностойност

и

принципа на ефективност.

(виж също: C-312/93 - Peterbroek)

Поглед към практиката / Достъп до правосъдие Неизпълнение на ДЕП: разглеждане по служебен ред

Принцип на равностойност:

Исковете, предявени съгласно правото на ЕС, не трябва да бъдат „**по-неблагоприятно**“ третираны в сравнение с исковете съгласно националното право.

По тази причина, в Германия въпросът за „**неспазване на ДЕП**“ трябва да бъде повдигнат служебно от административния съд, както всеки друг въпрос от фактически или правен характер.

Принцип на ефективност: (труден за прилагане)

Националните процесуални правила не трябва да създават ситуация, при която упражняването на европейските права е:

„практически невъзможно или прекомерно трудно“.

В заключение: Изглежда че принципът на „**процесуалната автономия**“ дава възможност въпросът да не бъде разгледан по служебен ред.
(Виж AG Kokott, C-416/10, т. 152 ss. Križan и др.)

Сравнителният анализ на административното право може да ни даде повече информация относно проверката по служебен ред:



- Швеция и Италия могат да служат като пример за два различни подхода.



- Шведската система предвижда високо ниво на контрол по служебен ред и съответно задачата на обикновения или „технически“ съдия е да проучи и установи съответните факти и законови разпоредби.



- В Италия страните и техните адвокати са тези, които трябва да представят съответните основания за обжалване на оспорваното административно решение.

И все пак, няма правило без изключение...



- В страни като Италия, където „основанията за обжалване“ (на френски: *les moyens*) се представят от ищеца, някои аспекти на делото, като например спазването на правилата за компетентност на съда, се разглеждат служебно, на френски език: *Les moyens d'office*.
- Счита се, че с тези правила се защитава общественият интерес. Ще бъде интересно да се види дали националните системи, при които не е заложено служебното начало, все пак ще предвидят служебен контрол по аналогия в случаите, когато е налице **явно нарушение на правото на ЕС в областта на околната среда (като ДЕП)** и следователно е засегнат важен обществен интерес.
- Принципът за ефективност (виж по-горе) е подходяща отправна точка за такова преминаване към по-строг контрол.

Директива относно емисиите от промишлеността: предизвикателства при провеждането на съдебни производства

Въпроси, които често се повдигат в хода на съдебното производство

Компетентност на ЕС

(ultra vires?)

Действия на държавите членки

(има ли мандат на ЕС?)

Ограничения на основните права

(основателни или не?)

Баланс

(анализ на разходите и ползите)

Разбиране на ДЕП чрез анализиране на правното основание на директивата (1)

В Преамбюла (между заглавието и разпоредителната част) се съдържа отговора. Състои се от:

цитати („Като взеха предвид...“) и
съображения („Като има предвид:“).

На първо място, в цитатите се посочва (общото) правно основание на вторичните актове - първичните актове (например договорите).

Преамбюлът на ДЕП започва със следния цитат:

„Като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 от него“

Разбиране на ДЕП чрез анализиране на правното основание на директивата (2)

Правното основание е член 192 от ДФЕС!

Необходимо е да се осигури съответствие между ДЕП и разпоредбите на горецитирания текст.

Въпрос, който може да бъде преценен от националния съдия.

Ако съдията желае да отмени акт, това може да стане само чрез изпращане на преюдициално запитване до Съда на ЕС (член 267 от ДФЕС „валидност“).

Член 192 (1) от ДФЕС предвижда:

Европейският парламент и Съветът (...) приемат решения относно действия, които Съюзът трябва да предприеме, за да постигне
„целите, посочени в член 191.“

ДЕП



Разбиране на ДЕП чрез анализиране на основните цели на директивата

Член 191, параграф 1 от ДФЕС

Политиката на Съюза в областта на околната среда допринася за осъществяването на **следните цели**:

- опазване, защита и подобряване на качеството на **околната среда**,
- защита на **здравето на хората**,
- разумно и рационално използване на **природните ресурси**,
- насърчаване, на международно равнище, на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално **борбата с изменението на климата**.

Разбиране на ДЕП чрез анализиране на основните принципи на директивата (1-5)

Член 191(2) от ДФЕС: Политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел да осигури:

високо равнище на защита, (1)

като взема предвид различното състояние на регионите в рамките на Съюза.

Тя се основава на

принципа на предпазните мерки (2)

и принципа на

превантивните действия, (3)

приоритетното отстраняване

при източника на замърсяване (4)

и на **принципа „замърсителят плаща“.** (5)

(1) Високо равнище на защита: Това правен принцип ли е?

Съдът на ЕС го използва като правен принцип/изискване:

Дело C-284/95, решение от 14 юли 1998 г., „Safety Hi-Tech Srl“

„(49) (...) от Договора (...)“

изисква политика на Общността по въпросите на околната среда
да се стреми към високо равнище на защита,

„не е задължително това равнище на защита (...) да отговаря на
най-високото технически възможно ниво.“

Контекст: Държавите членки могат да въведат по-строги мерки за защита.

■

(2) Принципът на предпазните мерки

Този принцип е изведен и преведен от немския „Vorsorgeprinzip“.
Означава предпазливост или „предварително внимание“ от латински: prae-cavēre:

„по-добре да вземем предпазни мерки, отколкото да съжаляваме“

Правна функция:

Принципът на предпазните мерки осигурява необходимата легитимация за **управлението на риска**. Трябва да се предприемат действия по отношение на практики, дори ако **наличната информация е ограничена и не е сигурно** дали тези практики причиняват вреда на здравето на хората и/или околната среда.

„Причинно-следствената връзка“ не може да бъде безспорно установена.

Пример: Забрана на британското говеждо месо:

Твърди се, че болестта шап причинява заболяване при хората (Кройцфелд-Якоб).



(3) Трябва да се предприемат превантивни действия (превенция)

Превантивното действие е действие, което има за цел да бъде спряно дадено събитие или практика, което (на базата на сериозни данни) **може да причини вреда.**

Английската дума „превенция“ произтича от френската дума „prévention“, която пък се основава на латинската praeventio (praeventio): „действие на предвиждане“ (за избягване на вреди).

Правно значение:

Превенцията е избягване на практики, за които е **известно, че причиняват вреда.**

(„не само управление на риска, но и на опасностите“)



(3) Превенция

- Знания
- Опасност
- Научните познания са важни

(4) Щетите следва да бъдат отстранени при източника

Предпазни мерки, виж (2)

- Неопределеност
- Риск
- Взема се предвид степента на приемане от страна на обществото

(5) Принцип „замърсителят плаща“

Разбиране на ДЕП в контекста на интегрирания превантивен подход на ЕС

ДЕП е част от политиката на ЕС в областта на околната среда, това включва човешки дейности и техните последици за **околната среда**.

Този **интегриран превантивен подход** означава, че разрешителните трябва да отчитат цялостната екологична ефективност на инсталацията, включително:

- емисии във въздуха,
- вода и земя,
- генериране на отпадъци,
- използване на суровини,
- енергийна ефективност,
- шум,
- предотвратяване на злополуки.

Разбиране на ДЕП в контекста на интегрирания превантивен подход на ЕС

Широкият обхват на разрешителното [...]

[...] води до широк обхват на съдебните производства.

Член 25, параграф 1 от ДЕП: Достъп до правосъдие

1. Държавите членки гарантират, че :

в съответствие със съответната национална правна система членовете на заинтересованата общественост имат достъп до законоустановена процедура на обжалване пред съд или друг независим и безпристрастен орган за оспорване на материалната или процесуална законосъобразност на решенията, действията или бездействията, за които се прилага член 24, когато е изпълнено едно от следните условия:

а) имат достатъчен интерес;

б) поддържат, че е накърнено право, когато административнопроцесуалното право на държавата членка изисква това като предварително условие.

Член 25, параграф 2 и 3 от ДЕП: Достъп до правосъдие

- 2. Държавите членки определят на какъв етап могат да бъдат оспорвани решенията, действията или бездействията.
- 3. Държавите членки определят какво представлява достатъчен интерес или накърняване на правата в съответствие с целта на заинтересованата общественост да се предостави широк достъп до правосъдие.

Член 25, параграф 4 и 5 от ДЕП: Достъп до правосъдие

- 4. Параграфи 1, 2 и 3 не изключват възможността за предварителна процедура на обжалване пред административния орган и не засягат изискването за изчерпване на процедурите за административно обжалване преди преминаването към процедурите на съдебно обжалване, ако съществува такова изискване съгласно националното право.

Всяка подобна процедура трябва да е справедлива, безпристрастна и своевременна и да не е прекомерно скъпа.

- 5. Държавите членки гарантират, че на обществеността е предоставена практическата информация относно достъпа до процедури за административно и съдебно обжалване.

■ Преюдициални запитваният

Член 267 от ДФЕС

Правното основание е член 267 от ДФЕС:

Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно:

- а) тълкуването на Договорите
- б) валидността и тълкуването на актовете (на ЕС)

Официален вестник 2016/С 439/01 и уебсайт на Съда на ЕС:
„Препоръки до националните съдилища
във връзка с отправянето на преюдициални запитвания“
от 25 ноември 2016 г.

Бележка под линия:

Горепосочените препоръки са много подробни.

Запитвания могат да бъдат отправяни едва след като
препоръките бъдат изчетени от националните съдии.

Подготовка (III): Трябва ли страните да бъдат изслушани?

Препоръки (ОВ 2016/С 439/01), параграф 13:

„В интерес на постигането на високо качество на правораздаването, може да е препоръчително преюденциалното запитване да бъде изпратено едва след като бъдат изслушани и двете страни.“

Преюдициално запитване (само идея...)

Трябва ли член X или Y от ДЕП

(например член 22, параграф 2 от ДЕП относно доклада за базовото състояние съгласно)

да се тълкува в смисъл, че неговите разпоредби могат да бъдат правно основание за отказ на разрешение за проект, който е в съответствие с националното законодателство

(в което не е транспониран член 22, параграф 2 от ДЕП)

Бележка под линия:

Доколкото ми е известно, проблемът с обратния директен ефект (срещу граждани) се нуждае от изясняване.

Благодаря Ви...

... за вниманието!

Матиас Келер

