



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
24 August 2011
Russian
Original: English

Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Комитет по вопросам соблюдения

Тридцать второе совещание
Женева, 11–14 апреля 2011 года

Доклад Комитета по вопросам соблюдения

Добавление

Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2008/32 (часть I) относительно соблюдения Конвенции Европейским союзом¹

Приняты 14 апреля 2011 года

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Предыстория	1–13	3
II. Краткое изложение фактов и информации о правовой базе и соответствующих вопросах	14–56	6

¹ Настоящее сообщение было первоначально представлено автором сообщения в отношении несоблюдения Конвенции Европейским сообществом. 1 декабря 2009 года Европейский союз (ЕС) стал правопреемником Европейского сообщества по его обязательствам, вытекающим из Конвенции (Лиссабонский договор, вносящий поправки в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества). В настоящих выводах систематически приводятся ссылки на законодательство ЕС и учреждения и органы ЕС даже в тех случаях, когда они относятся к положению, существовавшему до вступления в силу Лиссабонского договора.

A.	Правовая база и соответствующая судебная практика	14–32	6
B.	Вопросы существа и аргументы сторон	33–55	12
C.	Использование внутренних средств правовой защиты	56	17
III.	Рассмотрение и оценка Комитетом	57–93	18
A.	Правовая база и круг вопросов, рассмотренных Комитетом	57–66	18
B.	Приемлемость сообщения и исчерпание внутренних средств правовой защиты	67–68	20
C.	Вопросы существа	69–93	20
IV.	Выводы и рекомендации	94–98	26
A.	Основные выводы относительно несоблюдения	94–96	26
B.	Рекомендации	97–98	26

I. Предыстория

1. 1 декабря 2008 года неправительственная организация (НПО) "КлиентЗемля" (ClientEarth) (далее по тексту "автор сообщения") при поддержке ряда организаций и частного лица² представила Комитету сообщение, в котором утверждается, что Европейский союз (ЕС) не соблюдает своих обязательств по пункту 1 статьи 3 и пунктам 2, 3, 4 и 5 статьи 9 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

2. В сообщении утверждается, что, применяя при установлении процессуальной правоспособности критерий "индивидуальной затронутости" по отношению к частным лицам и НПО, оспаривающим решения учреждений ЕС в Суде Европейского союза (далее Суд ЕС) и в Суде общей юрисдикции или Суде первой инстанции (СПИ)³ (далее по тексту совместно именуются "суды ЕС"), ЕС не соблюдает пункты 2–5 статьи 9 Конвенции. В сообщении далее утверждается, что законодательство, принятое ЕС в виде постановления в целях выполнения положений Конвенции⁴ (далее по тексту Орхусское постановление) не дает частным лицам или организациям, кроме как НПО, например региональным и муниципальным органам власти, право на доступ к внутреннему рассмотрению; и что объектная сфера этой процедуры внутреннего рассмотрения ограничивается оспариванием административных актов индивидуального характера. В результате этого ЕС не выполняет пункт 1 статьи 3 и пункт 2 статьи 9 Конвенции. Наконец, в сообщении утверждается, что, налагая на истцов в судах ЕС обязанность по покрытию заранее неизвестных и, возможно, недоступно высоких издержек в случае проигрыша их дела, ЕС не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции. Наряду с этим в сообщении также говорится о нарушении статьи 6 в результате необеспечения участия общественности в процессах принятия решений в случае некоторых решений, принятых учреждениями ЕС, а также доступа к правосудию в связи с ними.

3. В целом автор сообщения утверждает, что имеет место общее неисполнение ЕС положений Конвенции о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В подтверждение этого приводятся ссылки на ряд решений судов ЕС, в том числе по делам ВФДП-СК против Совета Европейско-

² Автор сообщения представил следующий перечень: Ludwig Krämer, *Asociación para la Justicia Ambiental*, Bond Beter Leefmilieu (BBL), CEE Bankwatch Network (Bankwatch), *Ecologistas en Acción*, *France Nature Environnement* (FNE), Friends of the Irish Environment, Greenpeace International, International Fund for Animal Welfare (IFAW), *Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente* (IIDMA), *Naturschutzbund Deutschland e.V.* — NABU, Oceana, *Oekobuero* and *SOS Grand Bleu*.

³ С начала своей деятельности 1 января 1989 года и по 30 ноября 2009 года Суд общей юрисдикции назывался Судом первой инстанции (СПИ). В настоящих выводах сокращение СПИ используется в случаях обсуждения или ссылок, касающихся предыдущей практики Суда общей юрисдикции.

⁴ Постановление (ЕС) № 1367/2006 Европейского парламента и Совета от 6 сентября 2006 года о применении положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, по отношению к институтам и органам Сообщества, OJ L 264 of 25.09.2006, стр.13.

го союза (дело ВФДП)⁵; Европейское экологическое бюро (ЕЭБ) и "Стихтинг натур эн мильё" против комиссии Европейских сообществ (дело ЕЭБ)⁶, Автономный регион Азорские острова против Совета (Азорское дело)⁷; и "Стихтинг натур эн мильё" и "Пестицид Аксьон нетворк Юроп" против Комиссии (дело "Стихтинг мильё")⁸. По делам ЕЭБ СПИ прекратил производство, и это решение не было оспорено. Азорское дело и дело ВФДП-СК были прекращены на стадии апелляции в Суде ЕС. Дело "Стихтинг мильё" на момент принятия Комитетом настоящих выводов все еще находилось на рассмотрении в судах ЕС.

4. На своем двадцать втором совещании (17–19 декабря 2008 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что сообщение является приемлемым.

5. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон сообщение было препровождено заинтересованной Стороне 24 декабря 2008 года. 19 января 2009 года Комитет направил заинтересованной Стороне и автору сообщения письмо с рядом вопросов с целью получения от обеих сторон дополнительной информации о применимом законодательстве, характере утверждений и представленных в сообщении фактах. Автор сообщения направил ответ на вопросы, поднятые Комитетом, 25 мая 2009 года. Заинтересованная Сторона направила свои замечания по сообщению и ответы на вопросы Комитета 11 июня 2009 года.

6. 24 июня 2009 года Комитет получил информацию в виде меморандума *amicus curiae* от НПО ВФДП-СК⁹. В этом меморандуме утверждалось, что отклонение ходатайства ВФДП-СК к СПИ о пересмотре квот на вылов трески, установленных Постановлением Совета № 41/2006¹⁰, представляет собой невыполнение заинтересованной Стороной требований, содержащихся в пунктах 2 и 3 статьи 9 Орхусской конвенции. В решении по апелляции постановление СПИ было подтверждено. Ссылка на это дело была представлена в поддержку утверждения автора сообщения о том, что заинтересованная Сторона не выполняет пункты 2 и 3 статьи 9, касающиеся доступа к процедуре рассмотрения для представителей заинтересованной общественности и процедурам рассмотрения правомерности решений, действий или бездействия, подпадающих под статью 6 Конвенции, по материально-правовым основаниям.

7. В последующем письме, датированном 2 июля 2009 года, заинтересованная Сторона просила Комитет отложить рассмотрение сообщения до принятия окончательного судебного решения на основании пункта 21 приложения к решению I/7, поскольку ряд вопросов, затронутых в сообщении и касавшихся дела "Стихтинг мильё", еще находились на рассмотрении СПИ. Комитет рассмот-

⁵ *WWF-UK Ltd v. Council of the European Union*, T-91/07, 2 June 2008; и *WWF-UK Ltd v. Council of the European Union and the Commission of the European Communities*, C-355/08, 5 May 2009.

⁶ *European Environmental Bureau (EEB) and Stichting Natuur en Milieu v. Commission*, joined cases T-236/04 и T-241/04, 28 November 2005.

⁷ *Região autónoma dos Açores v Council*, T-37/04, 1 July 2008 и C-444/08, 26 November 2009.

⁸ *Stichting Natuur en Milieu and Pesticides Action Network Europe v. Commission*, T-338/08, дело рассмотрено 11 августа 2008 года.

⁹ ВФДП-СК – Отделение Всемирного фонда дикой природы в Соединенном Королевстве.

¹⁰ Постановление Совета (ЕС) № 41/2006 от 21 декабря 2006 года об установлении для определенных рыбных запасов и групп рыбных запасов квот на вылов на 2007 год и соответствующих условий, применимых к акватории Сообщества судам Сообщества в водах, где необходимы ограничения на вылов, OJ L 15 of 20.1.2007, стр. 1–213.

рел эту просьбу заинтересованной Стороны на своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года) и просил автора сообщения высказать свое мнение. Приняв во внимание ответы автора сообщения и заключение консультанта, датированные соответственно 10 августа 2009 года и 23 августа 2009 года, а также свое ранее принятое решение о переносе сроков рассмотрения сообщения АССС/С/2008/31 (Германия), Комитет с использованием своей электронной процедуры принятия решений постановил обсудить существо, по крайней мере, части сообщения на своем двадцать пятом совещании (22–25 сентября 2009 года). В это же время Комитет также принял решение отложить рассмотрение тех элементов, по которым было целесообразно дождаться итогового решения по делу "Стихтинг мильё".

8. Комитет обсудил сообщение на своем двадцать пятом совещании с участием представителей автора сообщения, консультанта и заинтересованной Стороны, которую представляла Европейская комиссия. На том же заседании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. После обсуждения Комитет постановил отсрочить принятие решения по вопросу о том, следует ли подготовить проект выводов непосредственно в ближайшее время или позднее, после вынесения решения по делу "Стихтинг мильё".

9. В письме от 21 января 2010 года Комитет предложил сторонам и консультанту представить мнение о том, каким образом изменения, введенные со вступлением в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 года (такие, как новая статья 263, заменившая статью 230, новые положения о демократических принципах и вступление в силу Хартии основных прав ЕС), могли повлиять на существо сообщения. Заинтересованная Сторона и автор сообщения представили ответы соответственно 26 февраля и 1 марта 2010 года, а консультант – 19 февраля 2010 года.

10. На своем тридцать первом совещании (22–25 февраля 2011 года) Комитет подготовил проект выводов, в котором конкретно рассмотрел основное утверждение автора сообщения с точки зрения судебной практики судов ЕС в области доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды в целом. В этой связи Комитет рассмотрел вопрос о том, учли ли суды ЕС в деле *ВФДП-СК* факт вступления в силу Орхусской конвенции для заинтересованной Стороны, однако принял решение не делать конкретного вывода о том, равносильно ли наличие данного дела само по себе несоблюдению Конвенции. Кроме того, в ожидании решения по делу "*Стихтинг мильё*", которое еще находится на рассмотрении в судах ЕС, Комитет воздержался от рассмотрения вопроса о том, соответствует ли Орхусское постановление или любая иная соответствующая внутренняя административная процедура рассмотрения ЕС требованиям о доступе к правосудию, содержащимся в Конвенции.

11. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был затем препровожден для представления замечаний заинтересованной Стороне и автору сообщения 15 марта 2011 года. Им было предложено представить замечания до 12 апреля 2011 года.

12. Заинтересованная Сторона и автор сообщения представили замечания соответственно 12 и 11 апреля 2011 года.

13. На своем тридцать втором совещании Комитет приступил к окончательной доработке своих выводов на закрытом заседании с учетом полученных замечаний. Затем Комитет утвердил и постановил опубликовать их в качестве добавления к докладу. Он просил секретариат направить выводы заинтересованной Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов и информации о правовой базе и соответствующих вопросах¹¹

A. Правовая база и соответствующая судебная практика

Орхусская конвенция и правовая база Европейского союза

14. Согласно статье 17 Орхусской конвенции она открыта для подписания, в частности, "региональными организациями экономической интеграции, созданными суверенными государствами – членами Европейской экономической комиссии, которым их государства-члены передали полномочия в отношении вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией, включая полномочия заключать договоры, касающиеся данных вопросов". В соответствии со статьей 19 региональная организация экономической интеграции может ратифицировать Конвенцию, присоединиться к ней или утвердить ее. Как указано в пункте 2 d) статьи 2 Конвенции, учреждение любой региональной организации экономической интеграции в соответствии с Конвенцией также считается "государственным органом".

15. Соглашения, заключенные заинтересованной Стороной, имеют обязательную силу для учреждений ЕС и его государств-членов (пункт 2 статьи 216 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), ранее пункт 7 статьи 300 Договора об учреждении Европейского сообщества (ДЕС)).

Процедуры и средства правовой защиты для физических и юридических лиц, подающих иски в суды Европейского союза

16. В принципе существуют четыре вида процедур для подачи иска физическими лицами и организациями в суды ЕС:

- a) подача иска об аннулировании в соответствии с пунктом 4 статьи 263 ДФЕС (ранее пункт 4 статьи 230 ДЕС);
- b) предварительное обращение с запросом в соответствии со статьей 267 ДФЕС (ранее статья 234 ДЕС);
- c) подача иска в связи с бездействием в соответствии с пунктом 3 статьи 265 ДФЕС (ранее пункт 3 статьи 232 ДЕС); и
- d) подача иска о возмещении ущерба в соответствии со статьей 268 ДЕС (ранее статья 235 ДЕС).

Для целей настоящих выводов два первых средства правовой защиты, а именно иск об аннулировании и предварительное обращение с запросом, описаны в последующих пунктах. Там же дается анализ правовой практики судов ЕС. По причинам, указанным в пункте 10 выше, Орхусское постановление в последующих пунктах не рассматривается.

Подача иска об аннулировании в соответствии с пунктом 4 статьи 263 ДФЕС (ранее пункт 4 статьи 230 ДЕС)

17. До 1 декабря 2009 года пункт 4 статьи 230 (ранее пункт 4 статьи 173 Амстердамского договора) ДЕС гласил, что любое физическое или юридическое

¹¹ В настоящем разделе резюмируются только основные факты, сведения и проблемы, сочтенные имеющими отношение к вопросу соблюдения, которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

лицо может обратиться [...] с иском, оспаривающим решение, адресованное этому лицу, и решение, которое, хотя и принято в форме регламента или решения, адресованного другому лицу, тем не менее, непосредственно и персонально затрагивает первое лицо. Суд ЕС наработал правовую практику по толкованию и осуществлению этого положения, которая рассматривается в последующих пунктах как в общем плане, так и в плане толкования вопросов, связанных с окружающей средой. Особую важность имеет толкование понятия "индивидуально затрагивающее решение".

18. Пункт 4 статьи 263 ДФЕС (вступил в силу 1 декабря 2009 года) гласит: "[...] любое физическое или юридическое лицо может подавать иски против актов, адресатом которых оно является либо которые непосредственно и индивидуально его затрагивают, а также против регламентарных актов, которые непосредственно его затрагивают и не требуют исполнительных мер". В отношении этого положения в Суде ЕС правовой практики пока еще не существует.

Предварительное обращение с запросом в соответствии со статьей 267 ДФЕС (ранее статья 234 ДЕС)

19. Физические и юридические лица могут обращаться в суды ЕС с использованием процедуры предварительного обращения, предусмотренной в статье 267 ДФЕС. В этом случае суд одного из государств – членов ЕС направляет Суду ЕС просьбу о вынесении решения по толкованию законодательства ЕС. Эта просьба (обращение), подаваемая в Суд, не носит общего характера и сопровождается описанием конкретных фактов и обстоятельств, обуславливающих ее представление. Согласно статье 267 ДФЕС,

когда подобный вопрос ставится перед судом или трибуналом государства-члена, данный орган, если считает, что решение по этому вопросу является необходимым для разрешения дела, может просить Суд вынести свое заключение по нему.

Когда подобный вопрос ставится в деле, находящемся на рассмотрении в суде или трибунале государства-участника, решения которого согласно внутреннему праву не подлежат судебному обжалованию, данный орган обязан обратиться в Суд.

Краткий обзор соответствующих решений судов Европейского союза по искам об аннулировании

Дело "Плауманна"

20. В 1963 году Суд ЕС впервые дал толкование критерия "индивидуальной затронутости" в деле "*Плауманна*"¹². В данном деле немецкая корпорация "Плауманн и Ко" (Plaumann & Co) подала иск в целях аннулирования решения Европейской комиссии, которая отказалась разрешить Федеративной Республике Германия частично приостановить действие таможенных пошлин на импорт свежих мандаринов и клементинов из третьих стран. Суд постановил, что "лица, которые не являются адресатами данного решения, могут утверждать об индивидуальной затронутости только в том случае, если указанное решение затрагивает их по причине определенных атрибутов, являющихся характерными именно для этих лиц, или по причине обстоятельств, из-за которых они отличаются от всех других лиц, и в силу этих факторов выделяет их индивидуально, как это происходит в случае лица, которому решение адресовано". Следуя этой логике, Суд ЕС сделал вывод, что данная корпорация индивидуально затронута

¹² *Plaumann & Co v. Commission*, Case 25/62, 15 July 1963.

не была. Критерии исковой правоспособности, определенные в этом решении, позднее получили название "тест Плауманна".

Дело "Гринпис" и дело "Даниэльссон"

21. Суд ЕС впервые применил "тест Плауманна" к вопросам, касающимся окружающей среды, в деле *"Гринпис"*¹³. Организация "Гринпис интернэшнл" и местные ассоциации и жители острова Гран-Канария (Испания) подали иск об аннулировании принятого Комиссией решения о выделении финансовой помощи из Европейского фонда регионального развития на строительство двух электростанций на Канарских островах без требования о проведении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). СПИ заявил, что "тест Плауманна" применим к вопросам, касающимся окружающей среды, и отказал истцам в иске. Суд ЕС подтвердил решение СПИ, добавив также, что это решение может быть обжаловано в национальных судах в соответствии со статьей 234 ДЕС (статья 267 ДФЕС), касающейся обращения за предварительным заключением. Суд подтвердил свое толкование в последующих делах, а в деле *Даниэльссона*¹⁴ он пояснил, что факт такой индивидуальной затронутости не может быть установлен даже в случае, если заявителю причинен ущерб.

Дело ЮПА

22. В 1999 году по делу Союза мелких сельхозпроизводителей (ЮПА) (УРА)¹⁵ Суд отказал в возбуждении иска ассоциации ЮПА, представлявшей интересы и действовавшей от имени мелких сельскохозяйственных предприятий Испании, которые добивались аннулирования регламента Совета, касающегося общей реорганизации рынка оливкового масла. СПИ подтвердил "тест Плауманна" и отказал ЮПА в исковой правоспособности, даже несмотря на то, что ряд ее членов должны были бы прекратить свою экономическую деятельность из-за оспариваемого регламента. По апелляции в 2002 году Суд ЕС оставил в силе решение СПИ и постановил, что согласно действующим положениям ДЕС ответственность за создание системы средств и процедур правовой защиты, обеспечивающих соблюдение права на эффективную судебную защиту, лежит на государствах-членах. По данному делу Генеральный адвокат Джейкобс представил заключение, в конечном счете не поддержанное Судом, в котором он рекомендовал истолковывать пункт 4 статьи 230 ДЕС как признающий, что оспариваемая мера Сообщества касается заявителя индивидуально в том случае, если эта мера оказывает или может оказать существенное неблагоприятное воздействие на его интересы.

Дело Хего-Куере

23. В 2002 году СПИ отказался от "теста Плауманна" в деле *Хего-Куере*¹⁶, в котором СПИ истолковал пункт 4 статьи 230 ДЕС как предоставляющий доступ к правосудию истцу Хего-Куере и сделал вывод об отсутствии необходимости внесения изменений в ДЕС в этой связи. В частности, Суд постановил, что "нет каких-либо весомых оснований для включения в понятие индивидуальной затронутости требования о том, чтобы частный истец, намеревающийся оспорить

¹³ *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and Others v. Commission*, T-585/93, 9 August 1995; и *Stichting Greenpeace Council and Others v. the Commission*, C-321/95 P, 2 April 1998.

¹⁴ *Marie-Thérèse Danielsson, Pierre Largeteau, Ewin Haoa v. Commission of the European Communities*, T-219/95 R, 22 December 1995.

¹⁵ *Unión de Pequeños Agricultores v. Commission*, Case T-173/98, 23 November 1999; и *Unión de Pequeños Agricultores v. Council*, Case C-50/00 P, 25 July 2002.

¹⁶ *Jégo-Quéré et Cie SA v. Commission*, T-177/01, 3 May 2002.

меру общего характера, выделялся из числа всех других затрагиваемых ею лиц таким же образом, как и адресат меры"¹⁷; и что "физическое или юридическое лицо должно считаться лицом, индивидуально затронутым общеприменяемой мерой Сообщества, которая [касается] его непосредственно, в случае если данная мера определенно и непосредственно влияет на его правовое положение, путем ограничения его прав или наложения на него обязательств. Число и положение других лиц, которые также затрагиваются этой мерой или которые [могут быть] ею затронуты, в этом смысле не важны"¹⁸. В 2004 году на стадии апелляции Суд ЕС отменил постановление СПИ и восстановил свой "тест Плауманна"¹⁹.

Дело ЕЭБ

24. В 2005 году СПИ подтвердил правовую практику "теста Плауманна" в делах *ЕЭБ*²⁰. Иски были поданы до вступления в силу Конвенции (9 и 11 июня 2004 года), однако решение было вынесено после него, но до введения в действие Орхусского постановления (28 ноября 2005 года). В рамках этих дел в судах ЕС были признаны неприемлемыми иски двух природоохранных НПО, которые оспаривали некоторые из положений двух решений Европейской комиссии, позволявших сохранить действие разрешений на использование двух гербицидов, способных оказывать неблагоприятное воздействие на окружающую среду и здоровье человека – атразина и симазина. СПИ пришел к выводу о том, что ни уставная цель заявителя, заключающаяся в защите окружающей среды, ни его особый консультативный статус в европейских учреждениях не дают ему основания констатировать факт "индивидуальной затронутости заявителя". СПИ также постановил, что предложение в отношении Орхусского постановления не предоставляет иски природоохранным НПО, если таковые не удовлетворяют критерию "индивидуальной затронутости", предусмотренному в пункте 4 статьи 230 ДЕС. По этому делу в Суд ЕС не была подана апелляция.

Азорское дело

25. В 2008 году СПИ применил "тест Плауманна" в *Азорском деле*²¹, в рамках которого автономный регион Азорские острова (Португалия) подал иск о частичном аннулировании Постановления о порядке регулирования рыбопромысловых районов и ресурсов в Европейском сообществе (ЕС). Иск по данному делу был подан в СПИ 2 февраля 2004 года до вступления в силу Конвенции, однако СПИ вынес постановление 1 июля 2008 года – уже после ее вступления в силу.

26. СПИ указал, что на момент подачи иска Орхусская конвенция еще не была утверждена ЕС. Он напомнил, что в любом случае в пункте 3 статьи 9 Конвенции идет речь о критериях, закрепленных в национальном законодательстве, и что в правовой системе ЕС такие критерии определены в пункте 4 статьи 230 ДЕС и соответствующей правовой практике. Он далее отметил, что автономный регион Азорские острова не является НПО и требования статьи 12 Орхусского постановления не были выполнены. Решение СПИ было обжаловано в Суде ЕС

¹⁷ См. там же, пункт 49, в котором упоминается заключение генерального адвоката Джейкобса, вынесенное 21 марта 2002 года по делу *ЮПА*. Case C-50/00 P, пункт 59.

¹⁸ Там же, пункт 51.

¹⁹ *Commission v. Jégo-Quéré et Cie SA*, C-263/02P, 1 April 2004.

²⁰ См. сноску 6 выше.

²¹ См. сноску 7 выше.

8 октября 2008 года. В своем постановлении от 26 ноября 2009 года Суд ЕС оставил эту апелляцию без удовлетворения.

Дело ВФДП-СК

27. Иск *ВФДП-СК* был подан 19 марта 2007 года после вступления в силу Конвенции для ЕС, но до начала действия Орхусского постановления (17 июля 2007 года). Вынесение СПИ решения (2 июня 2008 года), подача апелляции (30 июля 2008 года) и отклонение апелляции (5 мая 2009 года) имели место после вступления в силу Орхусского постановления.

28. В этом деле²² *ВФДП-СК* добивался в СПИ частичного аннулирования постановления Совета № 41/2006 от 21 декабря 2006 года об установлении для определенных рыбных запасов и групп рыбных запасов квот на вылов и соответствующих условий, применимых к акватории Сообщества в 2007 году в отношении трески в районах, охватываемых постановлением Совета № 423/2004 об определении мер по восстановлению популяции трески²³.

29. В основе постановления № 41/2006 лежит постановление Совета № 2371/2002²⁴. Последнее требует от Совета Европейского союза определить количество рыбы и виды рыбы, разрешенные к вылову (общий размер рыболовных квот или ОРК), географические районы, в которых разрешен промысел этих видов, квоты в расчете государство-участник, а также конкретные условия (меры по сбережению), в соответствии с которыми промысловым судам Сообщества разрешено вести вылов и выгрузку рыбы на берег. Совет ежегодно принимает решение по этим вопросам в виде постановлений, примером которых служит постановление № 41/2006, где определены меры по охране рыбных ресурсов на следующий год. В своей процедуре принятия решения Совет принимает во внимание мнения Международного совета по исследованию моря (ИКЕС) – для районов, подпадающих под его юрисдикцию, Научного, технического и экономического Комитета по рыбному хозяйству (НТЭКРХ) и региональных консультативных комитетов (РКК), в состав которых входят заинтересованные стороны. Для Северного моря соответствующим РКК является РКК по Северному морю – совет, который консультирует Комиссию по вопросам рыбного хозяйства в отношении промысловых зон, расположенных в Северном море. *ВФДП-СК* – член РКК по Северному морю. Постановление № 41/2006 имеет обязательную юридическую силу для государств-членов, которые распределяют выделенные им квоты среди промысловых судов путем выдачи индивидуальных разрешений на вылов. Что касается ОРК на 2007 год, то РКК по Северному морю представил свое мнение Совету и Комиссии, которые учли его при принятии постановления № 41/2006. В докладе РКК по Северному морю указано мнение меньшинства, т.е. природоохранных НПО, включая *ВФДП-СК*. В этом мнении меньшинства *ВФДП-СК* и три других природоохранных НПО оспаривают квоту ОРК, принятую для трески (30 000 тонн), в свете мнения заключения ИКЕС и мер по восстановлению популяции трески, предусмотренных в постановлении Совета (ЕС) № 423/2004 от 26 февраля 2004 года.

30. СПИ отказал заявителю в иске. СПИ постановил, что ни уставная цель заявителя, состоящая в охране окружающей среды, ни его консультативный ста-

²² См. сноску 5 выше.

²³ Постановление Совета (ЕС) № 423/2004 от 26 февраля 2004 года о мерах по восстановлению численности популяции трески, OJ L 70 of 9.3.2004, стр. 8.

²⁴ Постановление Совета (ЕС) № 2371/2002 от 20 декабря 2002 года о сбережении и устойчивой эксплуатации рыбных ресурсов в соответствии с общей рыбопромысловой политикой, OJ L 358 of 31.12.2002, стр. 59.

тус в процессе принятия решений как члена РКК по Северному морю применительно к оспариваемому постановлению не дают основания констатировать факт "индивидуальной затронутости заявителя". Он также заявил, что "любые права, которыми заявитель может быть наделен в соответствии с Орхусской конвенцией и [Орхусским постановлением], предоставляются ему в качестве представителя общественности. В силу этого такие права не могут быть правами, выделяющими заявителя из числа всех остальных лиц по смыслу ["теста Плауманна"]²⁵. По апелляционной жалобе это решение СПИ было оставлено в силе.

Дело Стихтинг мильё

31. Заявители по делу *Стихтинг мильё*²⁶ потребовали от Комиссии пересмотреть постановление № 149/2008²⁷ в соответствии с Разделом IV Орхусского постановления о внутреннем рассмотрении и доступе к правосудию. В своем запросе в Комиссию организация "Стихтинг натур эн мильё" утверждала, что, хотя указанное постановление о внесении изменений в максимально допустимые остаточные уровни для пищевых продуктов, возможно, и имеет форму общей меры, оно должно рассматриваться как комплекс отдельных решений относительно остаточных уровней во всей совокупности отдельных продуктов и веществ. Таким образом, в силу своей индивидуальной объектной сферы данное постановление является административным актом, соответствующим критериям, перечисленным в статье 2 (1) g Орхусского постановления, и/или административным актом государственного органа по смыслу пункта 3 статьи 9 Орхусской конвенции. В своих письмах от 1 июля 2008 года Комиссия объявила это требование неприемлемым на основании того, что оспариваемое постановление не может рассматриваться как акт или как комплекс решений с индивидуальной объектной сферой. Заявители утверждали, что оспариваемое Постановление № 149/2008 состоит из группы решений и что оно относится к четко детерминированной и ранее определенной группе продуктов и активных веществ. В этой связи заявители также сослались на постановление № 396/2005²⁸, в статье 6 которого предусмотрена возможность подачи отдельной заявки на изменение каждого установленного максимального остаточного уровня организациями гражданского общества, в частности организациями, действующими в интересах охраны здоровья, такими как заявители. По мнению заявителей, решение по такой заявке в контексте постановления № 396 должно непосредственно относиться к конкретному продукту или к конкретному активному веществу, причем та же логика должна соблюдаться в отношении максимальных остаточных уровней, установленных в постановлении № 149. С другой стороны, заявители утверждали, что постановление № 149 касается решений, подпадающих под действие пункта 1 статьи 6 Орхусской конвенции: оно относится к решениям, которые затрагивают заявителей непосредственно и индивидуально – таким образом, что в силу этого удовлетворяются требования пункта 4 статьи

²⁵ Дело ВФДП-СК, Т-91/07, пункт 84.

²⁶ См. сноску 8 выше.

²⁷ Постановление Комиссии (ЕС) № 149/2008 от 29 января 2008 года о внесении изменений в постановление (ЕС) № 396/2005 Европейского парламента и Совета путем включения Приложений II, III и IV, устанавливающих максимальные остаточные уровни для продуктов, охватываемых Приложением I к нему, OJ L 58 of 1.3.2008, стр. 1.

²⁸ Постановление (ЕС) № 396/2005 Европейского парламента и Совета от 23 февраля 2005 года по максимальным уровням остатков пестицидов в пищевых продуктах и кормах растительного и животного происхождения, вносящее поправки в Директиву Совета 91/414/ЕЕС, OJ L 70 of 23.2.2005, стр. 1.

230 ДЕС (в настоящее время пункт 4 статьи 263 ДФЕС)²⁹. Как было указано выше (см. пункты 3 и 10), в момент принятия выводов Комитетом данное дело еще находилось на рассмотрении судов ЕС.

Расходы

32. Согласно правилам процедуры Суда³⁰, в принципе рассмотрение дел в Суде является бесплатным, за некоторыми исключениями, в частности когда в связи с действиями стороны Суд несет расходы, которых можно избежать, или когда необходимо обеспечить копирование или перевод документов. Что касается издержек сторон, то, если соответствующее требование включено в заявление выигравшей стороны, издержки должна оплачивать проигравшая сторона, а при отсутствии требования о компенсации издержек каждая сторона покрывает свои собственные расходы самостоятельно. Государства-члены и учреждения, принимающие участие в процессе, также должны покрывать свои расходы самостоятельно. Участвующим сторонам, не являющимся государствами-членами и учреждениями, Суд обычно дает предписание о самостоятельном покрытии своих издержек. В правилах процедуры предусмотрена процедура предоставления правовой помощи на тот случай, если сторона не способна полностью или частично покрыть свои судебные издержки.

В. Вопросы существа и аргументы сторон

33. Автор сообщения выдвигает ряд утверждений, касающихся общего несоблюдения ЕС его обязательств по Конвенции. Утверждения автора сообщения и ответ заинтересованной Стороны подытожены в нижеследующих пунктах. По причинам, изложенным в пункте 10 выше, утверждения и аргументы, относящиеся к Орхусскому постановлению, ниже не рассматриваются.

Процессуальная правоспособность

34. Автор сообщения утверждает, что установленный в пункте 4 статьи 230 ДЕС (на сегодняшний день пункт 4 статьи 263 ДФЕС) критерий "индивидуальной затронутости", которому должны удовлетворять частные лица и НПО, чтобы оспаривать решения учреждений и органов ЕС, в том толковании, которое было ему дано в правовой практике судов ЕС (тест "Плауманна"), ограничивает право частных лиц и НПО на доступ к правосудию. Автор сообщения отмечает, что публичные интересы по определению являются пространственными и коллективными и что, как результат, частным лицам и НПО, намеревающимся оспорить решения по природоохранным вопросам, принятые учреждениями или органами ЕС, отказывают в подаче исков в судах ЕС. Такое толкование, согласно автору сообщения, идет вразрез с поставленной в Конвенции целью предоставить заинтересованной общественности широкий доступ к правосудию; оно не дает представителям общественности возможности доступа к судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия по вопросам, касающимся окружающей среды; оно лишает суды ЕС возможности предоставлять адекватные и эффективные средства правовой защиты и препятствует доступу к правосудию; а также по всем указанным причинам оно не соответствует пунктам 2–5 статьи 9 Конвенции.

²⁹ См. OJ C 301 of 22.11.2008, стр. 40.

³⁰ См. OJ C 177/21 of 2.7.2010, стр. 20–21.

35. В этой связи автор сообщения представляет вниманию Комитета ряд судебных дел, по которым были вынесены решения Судом ЕС³¹. По его мнению, правовая практика по пункту 4 статьи 230 ДЕС, сложившаяся в период до вступления в силу Конвенции, остается актуальным вопросом: Суд ЕС по-прежнему придерживается ее после вступления Конвенции в силу для заинтересованной Стороны.

36. Автор сообщения также утверждает, что сложившаяся правовая практика Суда ЕС в отношении толкования пункта 4 статьи 230 ДЕС создает более благоприятные условия для корпораций и других организаций, имеющих экономические цели, чем для НПО и частных лиц, имеющих природоохранные цели. Кроме того, как утверждает автор сообщения, тот факт, что Суд ЕС с течением времени выработал гибкое толкование критерия "индивидуальной затронутости", предусмотренного в пункте 4 статьи 230, и предоставляет *locus standi* организациям, действующим в области конкуренции, государственной помощи и интеллектуальной собственности³², говорит о том, что более гибкое толкование пункта 4 статьи 230 также возможно и в вопросах, касающихся окружающей среды.

37. Автор сообщения подчеркивает, что такое более гибкое толкование к названным вопросам не применяется: к примеру, было решено, что ВФДП-СК не затронут индивидуально, и поэтому ему было отказано в праве обращения в суд, даже несмотря на то, что оспариваемое решение было принято в соответствии с постановлением Совета о предоставлении ему процедурных прав в процессе принятия решений в качестве члена РКК по Северному морю.

38. Кроме того, автор сообщения утверждает, что Суд ЕС выработал гибкие и либеральные толкования первых двух пунктов статьи 230 ДЕС, с тем чтобы не подрывать верховенство права и институциональный баланс ("целевое толкование"). По его мнению, это подтверждает аргумент о наличии определенной степени гибкости в толковании этой статьи Судом ЕС. Поэтому, согласно автору сообщения, Суду ЕС следует применять это "целевое толкование" и по отношению к пункту 4 данной статьи, с тем чтобы не подрывать положения Конвенции о доступе к правосудию³³.

39. Заинтересованная Сторона не согласна с утверждениями, выдвинутыми автором сообщения. В целом, как указывает заинтересованная Сторона, на уровне ЕС обеспечен достаточный доступ к правосудию посредством сочетанного применения статей 230 и 234 ДЕС, при этом в разделе IV Орхусского постановления предусмотрены дополнительные средства правовой защиты в вопросах, касающихся окружающей среды.

³¹ Добавление 1 к сообщению.

³² Автор сообщения в представленных им документах ссылается на ряд судебных решений, в частности по следующим делам: *Comité Central d'Entreprise de la Société Anonyme Vittel and Comité d'Etablissement de Pierval and Federation Générale Agroalimentaire v Commission*, T-12/93, 27 April 1995; *Metropole Télévision SA and Reti Televisive Italiane SpA and Gestevisión Telecinco SA and Antena 3 de Televisión v. Commission*, joined cases T-528/93, T-542/93, T-543/93 and T-546/93, 11 July 1996; *Extramet Industry SA v. Council*, C-358/89, 11 June 1992; и *Codorníu SA v. Council*, C-309/89, 18 May 1994.

³³ Автор сообщения ссылается на судебные решения по следующим делам: *Commission v. Council (European Agreement on Road Transport)*, C-22/70, 31 March 1971; *Parti écologiste "les Verts" v. European Parliament*, C-294/83, 23 April 1986; *European Parliament v. Council*, C-70/88, 22 May 1990; *Hellenic Republic v. Council*, C-62/88, 29 March 1990.

40. Во-первых, заинтересованная Сторона обращает внимание Комитета на институциональные особенности, свойственные правовому режиму ЕС. Она подчеркивает, что принимаемые учреждениями ЕС правовые акты, так называемое вторичное законодательство, должны соответствовать положениям Договора об учреждении ЕС (ДЕС, на сегодняшний день ДФЕС), т.е. "первичному законодательству", и не могут дополнять правила, уже прописанные в Договоре. В данном случае ограничительное толкование применяемых правил определения процессуальной правоспособности физических и юридических лиц вытекает из самого первичного законодательства: критерии процессуальной правоспособности изложены в пункте 4 статьи 230 ДЕС (в настоящее время пункт 4 статьи 263 ДФЕС) и эти критерии могут быть изменены по общему согласию всех государств-членов (в соответствии со статьей 48 Договора об учреждении Европейского союза). Кроме того, заинтересованная Сторона указывает, что суды ЕС могут определять абсолютно независимо от других учреждений ЕС правильное толкование положений Договора.

41. Наряду с этим в качестве вопроса общего характера заинтересованная Сторона отмечает внесение Комиссией поправок в ее правила процедуры в целях обеспечения беспрепятственного применения Орхусского постановления ее департаментами³⁴.

42. Заинтересованная Сторона не согласна с оценкой автора сообщения относительно выработанной судами ЕС правовой практики по пункту 4 статьи 230, согласно которой процессуальная правоспособность предоставляется субъектам, имеющим экономические интересы, но не организациям, отстаивающим публичные интересы. Она подчеркивает, что судебные прецеденты носят недискриминационный характер и что "тест Плауманна" применяется и специально адаптируется к конкретным правовым и фактическим обстоятельствам независимо от природы потенциального заявителя, будь то хозяйствующий субъект или организация, защищающая публичные интересы. В поддержку своих доводов заинтересованная Сторона представляет перечень дел, в которых хозяйствующим субъектам было отказано в праве обращения в суд³⁵.

43. Заинтересованная Сторона также утверждает, что статья 234 ДЕС полностью соответствует положениям Конвенции, поскольку заявители имеют право оспаривать законность административных мер, принятых государством-членом на основе актов ЕС (включая постановления), в национальных судах и требовать приостановки их действия, а также просить о том, чтобы национальный суд обратился в Суд ЕС с запросом о вынесении предварительного заключения. Разумеется, успех их запроса будет также зависеть от состоятельности их аргументов. В случае отклонения аргументации заявителя он может обжаловать решение, принятое национальным судом.

44. Заинтересованная Сторона сделала следующие дополнительные замечания:

акты Сообщества прямого действия, такие как постановления, обычно все же требуют принятия административных имплементационных мер – как правило, в виде решений, адресованных национальными властями соответствующему(им) хозяйствующему(им) субъекту(ам).

³⁴ Решение Евроатома 2008/401/ЕС от 30 апреля 2008 года о внесении поправок в его правила процедуры в части детальных правил применения Постановления (ЕС) № 1367/2006 к учреждениям и органам Сообщества.

³⁵ См. добавление к пункту 35 представления Европейской комиссии от имени заинтересованной Стороны от 11 июня 2009 года.

С учетом этого разъяснения, наверное, едва ли можно полностью отрицать то, что та или иная мера Сообщества может в исключительных случаях одновременно иметь прямое действие [и] достигать заложенные в ней цели в полной мере без необходимости принятия на уровне государства-члена дополнительных административных имплементационных актов.

В этой связи Комиссия хотела бы подчеркнуть, что сам факт того, что такой акт Сообщества, как, например, постановление, имеет непосредственное действие без вмешательства национальных властей, необязательно означает, что напрямую затрагиваемая этим актом сторона может оспорить законность этого постановления лишь в том случае, если она сначала его нарушила. Внутреннее законодательство может разрешать лицу, прямо затрагиваемому общей мерой национального законодательства, которая напрямую не может быть оспорена в судах, добиваться от национальных органов на основании этого законодательства принятия меры (в частности, административных решений, будь то прямые или косвенные), которая может быть сама по себе обжалована в национальных судах, с тем чтобы данное лицо имело возможность оспорить это законодательство косвенным образом. Также возможна ситуация, когда в рамках национального законодательства экономический субъект, непосредственно затрагиваемый постановлением Сообщества, может добиваться в национальных органах принятия согласно данному постановлению меры, которая может быть оспорена в национальном суде, что позволяет этому субъекту косвенно оспорить это постановление"³⁶.

Решения учреждений и органов Европейского союза по конкретным видам деятельности согласно статье 6

45. Автор сообщения утверждает, что учреждения и органы ЕС принимают меры, которые являются решениями, подпадающими под действие пункта 1 б) статьи в Конвенции. Автор сообщения специально упоминает в этом контексте ряд решений различного правового характера, которые были приняты различными учреждениями ЕС, включая финансовые решения и решения, касающиеся размещения на рынке продуктов или веществ. Согласно автору сообщения, такие решения относятся к видам деятельности, "не перечисленным в приложении I, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду", и поэтому удовлетворяют требованию, предусмотренному в пункте 1 б) статьи 6, которое сформулировано достаточно обтекаемо и охватывает различные виды решений. Основным аргументом автора сообщения является то, что пункт 1 б) статьи 6 относится не только к решениям разрешающего характера, подобным предусмотренным в пункте 1 а) статьи 6.

46. Заинтересованная Сторона отмечает, что учреждения и органы ЕС не принимают решений или актов, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции. Акты ЕС обычно требуют принятия административных имплементационных мер национальными органами, и меры Сообщества применяются непосредственно и оказывают полное воздействие без необходимости принятия каких-либо дополнительных административных мер лишь в исключительных случаях.

³⁶ См. пункты 74–76 представления Европейской комиссии от имени заинтересованной Стороны от 11 июня 2009 года.

Применение пункта 2 статьи 9 к планам и программам

47. Автор сообщения утверждает, что решения по смыслу статьи 7 Конвенции подлежат процедурам рассмотрения, предусмотренным в пункте 2 статьи 9 Конвенции, в силу того что пункт 2 статьи 9 применяется ко всем решениям, действиям и бездействию, подпадающим под положения статьи 6 Конвенции, а также потому, что в соответствии со статьей 7 Стороны обязаны применять пункты 3, 4 и 8 статьи 6.

48. В этой связи автор сообщения утверждает, что если Комитет считает, что принимаемые учреждениями и органами ЕС решения не являются решениями по смыслу статьи 6 Конвенции, а представляют собой решения по смыслу статьи 7 Конвенции, то пункт 2 статьи 9 применяется в любом случае. К примеру, даже если Постановление об ОРК, законность которого оспаривается в деле *ВФДП-СК*, является решением по смыслу статьи 7 Конвенции, общественность должна иметь доступ к средствам правовой защиты, предусмотренным в пункте 2 статьи 9 Конвенции.

49. Заинтересованная Сторона отрицает утверждение о несоблюдении пункта 2 статьи 9, поскольку учреждения и органы ЕС не принимают решений или актов, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции, и поскольку практика применения пункта 2 статьи 9 не относится к решениям, подпадающим под действие статей 7 и 8 Конвенции. В отношении представленного автором сообщения примера Сторона утверждает, что поскольку Постановление № 41/2006 не является решением, относящимся к сфере охвата статьи 6 Конвенции, то и процедуры рассмотрения, предусмотренные в пункте 2 статьи 9, применяться не могут.

50. С точки зрения заинтересованной Стороны пункт 2 статьи 9 Конвенции оставляет вопрос о его распространении на те положения Конвенции, которые не относятся к решениям, подпадающим под сферу охвата статьи 6, на усмотрение Сторон, и ЕС при осуществлении этих дискреционных полномочий действие пункта 2 статьи 9 Конвенции на планы и программы в области охраны окружающей среды не распространяет.

Действия и бездействие согласно пункту 3 статьи 9

51. Автор сообщения утверждает, что средствами правовой защиты, предусмотренными в пункте 3 статьи 9 Конвенции, может быть охвачен более широкий круг ситуаций, поскольку широкая сфера охвата этого положения предусматривает возможность оспаривания любых действий и бездействия частных лиц и государственных органов. Это положение также предусматривает право на оспаривание в случае неорганизации или ненадлежащей организации участия общественности в принятии решений согласно статье 7 Конвенции.

52. В примере дела *ВФДП-СК* автор сообщения утверждает, что если Комитет не считает, что должны действовать меры правовой защиты, предусмотренные в пункте 2 статьи 9, то в любом случае тогда должны применяться меры такой защиты, предусмотренные в пункте 3 статьи 9. Таким образом, по мнению автора сообщения, не обеспечив для ВФДП-СК доступа к административной или судебной процедуре для оспаривания действий и бездействия государственных органов, соответствующая Сторона не соблюла пункт 3 статьи 9 Конвенции.

53. Заинтересованная Сторона утверждает, что пункт 3 статьи 9 предоставляет Сторонам широкую свободу действий при определении, в частности, того, какие природоохранные организации должны иметь доступ к правосудию, и от-

вергает любые утверждения автора сообщения о несоблюдении пункта 3 статьи 9 Конвенции. С точки зрения заинтересованной Стороны, статьи 230 и 234 ДЕС устанавливают полную систему средств правовой защиты и процедур для обеспечения контроля за законностью актов учреждений и органов ЕС. Реализация этих средств правовой защиты поручается судам ЕС, которые действуют в случае необходимости в сотрудничестве с национальными судами³⁷. Заинтересованная Сторона отмечает, что Европейский суд по правам человека признал, что защиту основных прав законодательством ЕС как в отношении представляемых существенных гарантий, так и механизмов контроля их соблюдения можно рассматривать как "эквивалентную" той, которую обеспечивает Европейская конвенция по правам человека³⁸. Заинтересованная Сторона представляет соответствующие примеры юридической практики, которые показывают, что в тех случаях, когда законодательство ЕС наделяет процедурными гарантиями определенных лиц, предоставляя им право требовать у Комиссии инициирования специального процесса принятия решений, эти лица должны иметь возможность возбуждать процедуру для защиты их законных интересов, поскольку решение, принимаемое Комиссией, должно учитывать представленную этими лицами информацию³⁹.

Расходы

54. Автор сообщения утверждает, что расходы, которые могут обязать покрыть проигравшую сторону по делу, рассматриваемому в судах ЕС, заранее не известны и могут быть недоступно высокими и, следовательно, заинтересованная Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции.

55. Заинтересованная Сторона подчеркивает, что утверждения автора сообщения о чрезмерно высоких расходах остаются чисто умозрительными, поскольку автор сообщения не привел в качестве примера ни одного дела, в котором расходы были бы действительно недоступно высокими. Заинтересованная Сторона также утверждает, что судебные процедуры в судах ЕС являются бесплатными (за некоторыми исключениями); что проигравшая сторона несет несущественно малые расходы, кроме как в случае, если Комиссия привлекает внешнего адвоката; и что предусмотрена возможность предоставления правовой помощи.

С. Использование внутренних средств правовой защиты

56. На момент представления данного дела Комитету дело *ВФДП-СК* по-прежнему находилось на рассмотрении в Суде ЕС. Как было указано выше, ре-

³⁷ В поддержку своей аргументации ЕС приводит соответствующие выдержки из материалов правовой практики ЕС: *UPA*, case C-50/00 P (пункты 37–41); *Commission v. Jégo-Quéré et Cie SA*, C-263/02P, 1 April 2004 (пункты 31–32); *Fost Plus VZW v. Commission*, T-142/03, 16 February 2005 (пункт 75); *Açores*, case T-37/04, 1 July 2008 (пункт 92).

³⁸ *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland* [GC], No. 45036/98, пункт 155, ECHR 2005-VI.

³⁹ Заинтересованная Сторона приводит в качестве примера ряд судебных дел, в частности *Compagnie française de l'azote (Cofaz) SA and others v. Commission*, 169/84, 28 January 1986; *Timex v. Council and Commission*, 264/82, 20 March 1985; *Fediol v. Commission*, 191/82, 4 October 1983; *Commission v Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV*, C-78/03P, 13 December 2005; и *Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grandes Sources a.o. v. Commission*, T-96/92, 15 December 1992.

шение по делу *ВФДП-СК* было вынесено Судом ЕС позднее. Автор сообщения не ссылается на какие-либо процедуры в судах государств – членов ЕС для рассмотрения вопросов по делу *ВФДП-СК* или других соответствующих вопросов. Кроме того, некоторые из проблем, поднятых в настоящем сообщении, сейчас рассматриваются в Суде общей юрисдикции в контексте дела "*Стихтинг мильё*".

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

A. Правовая база и круг вопросов, рассмотренных Комитетом

57. ЕС подписал Орхусскую конвенцию 25 июня 1998 года и утвердил ее решением Совета 2005/370/ЕС от 17 февраля 2005 года⁴⁰. ЕС является Стороной Конвенции с 17 мая 2005 года. По подписании ЕС признал важность охвата ею учреждений ЕС наряду с национальными государственными органами, однако объявил, что учреждения ЕС будут применять Конвенцию в рамках существующих в них и их будущих правил доступа к документам и других соответствующих норм законодательства ЕС в области, охватываемой Конвенцией.

58. Утвердив Конвенцию, ЕС подтвердил свое заявление, сделанное при подписании. Он также заявил, что нормативно-правовые акты, уже принятые им в целях осуществления Конвенции, не полностью охватывают осуществление обязательств, вытекающих из пункта 3 статьи 9 Конвенции, поскольку они не относятся к действиям или бездействию учреждений ЕС по смыслу пункта 2 d) статьи 2, и поэтому ответственность за соблюдение этих обязательств будут нести государства-члены, пока ЕС в порядке осуществления своих полномочий по ДЕС не примет положения законодательства ЕС, охватывающие их осуществление. Орхусское постановление вступило в силу 28 июня 2007 года.

59. Главное утверждение в сообщении состоит в том, что заинтересованная Сторона в силу последовательно принимавшихся судами ЕС решений о процессуальной правоспособности представителей общественности не обеспечивает доступа к правосудию в отношении решений, действий и бездействия учреждений и органов ЕС, при этом автор сообщения приводит в обоснование этого утверждения ряд примеров судебных решений. Некоторые из этих дел были разрешены до вступления в силу Конвенции для заинтересованной Стороны. Дело *ЕЭБ и Азорское* дело, постановления по которым в конечном итоге были вынесены судами ЕС в 2005 и 2009 годах соответственно, были также возбуждены до вступления в силу Конвенции для заинтересованной Стороны. Рассмотрение дела *ВФДП-СК* было начато после вступления в силу Конвенции для нее, но до введения в действие Орхусского постановления. На дату подачи иска по делу "*Стихтинг мильё*" Конвенция уже вступила в силу и Орхусское постановление также действовало. Это дело по-прежнему находится на рассмотрении Суда общей юрисдикции, и, возможно, решение по нему будет обжаловано в Суде ЕС.

60. Утверждения автора сообщения охватывают широкий спектр деятельности Комиссии ЕС и Совета ЕС по принятию решений, включая решение Комиссии о финансировании одного конкретного проекта, а также принятие Советом одного регламента. Приведенные решения судов ЕС также касаются различных форм процесса принятия решений учреждениями ЕС. Если суды ЕС неизменно

⁴⁰ OJ L 124 of 17.5.2005, стр. 1–3.

отказывают в возбуждении судебной процедуры по таким делам на основании отсутствия процессуальной правоспособности независимо от поднимаемой проблемы, то ответ на вопрос о том, нарушает ли заинтересованная Сторона положения Конвенции в конкретном случае, зависит, в частности, от вида процедуры принятия решения, которое оспаривается в судах ЕС.

61. Как указано в пункте 2 статьи 2 Конвенции, учреждения ЕС не являются государственными органами, когда они действуют в своем законодательном качестве, и это означает, что эти формы принятия решений не подпадают под действие статьи 9 Конвенции. Таким образом, для установления факта несоблюдения в конкретном случае Комитету необходимо рассмотреть форму принятия решения, которое оспаривается в судах ЕС.

62. Комитет не исключает возможности приравнивания некоторых решений, действий и бездействия учреждений ЕС к принятию решений по смыслу статей 6–8 Конвенции, которые могут быть оспорены в соответствии со статьей 9 Конвенции. Как указано ниже, Комитет убежден, что действия и бездействие ЕС могут быть оспорены согласно статье 9 Конвенции и в ряде других случаев.

63. Вместо проведения подробной оценки каждой возможной формы оспариваемой процедуры принятия решений учреждений ЕС или каждого упомянутого решения Суда ЕС в целях определения того, действовало ли данное учреждение ЕС в своем законодательном качестве, Комитет сосредоточит внимание на главном утверждении автора сообщения и проанализирует практику судов ЕС по предоставлению доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в целом. При этом Комитет рассмотрит лишь вопрос о том, было ли принято во внимание судами ЕС в деле *ВФДП-СК* то обстоятельство, что Конвенция сегодня уже вступила в силу для заинтересованной Стороны, не делая конкретного вывода о том, равносильно ли наличие дела *ВФДП-СК* самого по себе несоблюдению Конвенции. Это также предполагает, что Комитет не рассматривает вопрос о том, является ли обжалуемое постановление ЕС по рыбному промыслу в деле *ВФДП-СК* как таковое оспоримым актом по смыслу статьи 9 Конвенции.

64. Следовательно, Комитет рассмотрит и оценит сложившуюся судебную практику судов ЕС в свете принципов доступа к правосудию, заложенных в Конвенции. Таким образом, выводы Комитета покажут, соответствует ли положениям Конвенции общеправовая практика судов ЕС. Вместе с тем, как было указано, рассмотрение некоторых из этих дел было начато до вступления в силу Конвенции для заинтересованной Стороны. Хотя эти дела свидетельствуют о жесткости и последовательности правовой практики судов ЕС, они не показывают, что эта практика остается неизменной после вступления Конвенции в силу. Поэтому, даже если Комитет придет к выводу, что судебная практика, нашедшая выражение в решениях по делам, рассмотрение которых было начато до вступления Конвенции в силу, не соответствует положениям Конвенции, то это само по себе не будет равнозначно выводу о несоблюдении Конвенции заинтересованной Стороной (см. АССС/С/2005/11 (Бельгия), ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4/Add.2, пункты 22–23). Скорее, это может говорить о том, будет ли заинтересованная Сторона в будущем обеспечивать соблюдение Конвенции при сохранении соответствующей судебной практики неизменной.

65. С учетом специфических особенностей ЕС как региональной организации экономической интеграции Комитет также рассмотрит вопрос о том, является ли возможность запроса на дачу предварительного заключения, предусмотренная для национальных судов государств-участников, достаточной для того, чтобы заинтересованная Сторона выполнила требования о доступе к пра-

восудию согласно Конвенции. По причинам, изложенным в пункте 10, Комитет не обсуждает процедуру рассмотрения согласно Орхусскому постановлению или какую-либо иную внутреннюю административную процедуру рассмотрения ЕС.

66. Комитет отмечает, что 1 декабря 2009 года со вступлением в силу ДФЕС нормативно-правовая база ЕС изменилась. Хотя Комитет будет рассматривать настоящее сообщение в свете нормативно-правовой базы ДЕС, которая действовала на момент представления сообщения, он также дает комментарии по новому правовому режиму.

В. Приемлемость сообщения и исчерпание внутренних средств правовой защиты

67. На своем двадцать втором совещании Комитет постановил, что сообщение является предварительно приемлемым, и подтвердил его приемлемость на своем двадцать шестом совещании.

68. Сообщение в основном касается сложившейся в судах ЕС общеправовой практики установления процессуальной правоспособности, и в нем автор сообщения ссылается на попытки использовать средства правовой защиты, предусмотренные в законодательстве ЕС. В своем ответе заинтересованная Сторона указывает на наличие у представителей общественности возможности оспаривать принятые учреждениями ЕС решения в национальных судах посредством запросов, направляемых в Суд ЕС с целью получения предварительного заключения. Вопрос о том, удовлетворяет ли такое обращение в национальные суды в государствах-участниках требованиям Конвенции, не имеет отношения к вопросу о приемлемости данного дела.

С. Вопросы существа

Применение статьи 9 к действиям и бездействию учреждений и органов Европейского союза

69. Автор сообщения утверждает, что заинтересованная Сторона не соблюдает пункты 2–5 статьи 9 Конвенции. Чтобы определить, действительно ли заинтересованная Сторона не соблюдает пункты 2–5 статьи 9, необходимо изучить вопрос о том, подпадают ли оспариваемые решения, действия и бездействие учреждений или органов ЕС под действие Конвенции, в частности пунктов 2 а)–d) статьи 2, или же эти акты совершаются учреждениями и органами ЕС в их законодательном качестве.

70. Как было указано, Конвенция налагает на Стороны обязательство обеспечивать доступ к процедурам рассмотрения в отношении различных решений, действий и бездействия государственных органов, но не в отношении решений, действий и бездействия органов или учреждений, действующих в своем законодательном качестве.

71. При определении того, к какой категории отнести решение, действие или бездействие, связанное с Конвенцией, их наименование во внутренних законах Стороны решающим аргументом не является (см. АССС/С/2005/11, пункт 29).

72. Хотя Комитет не исключает того, что некоторые решения, действия и бездействие учреждений ЕС – даже если они именуется "регламентом" – могут быть равнозначны определенной форме принятия решения согласно статье

ям 6–8 Конвенции, он вообще не будет анализировать данный вопрос. Комитету при рассмотрении общеправовой практики судов ЕС и применяемых ими толкований критериев процессуальной правоспособности, скорее, достаточно быть в состоянии сделать вывод о том, что определенные решения, действия и бездействие учреждений ЕС как таковые являются актами, подпадающими под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции. Это справедливо, если действие или бездействие учреждения или органа ЕС может быть а) отнесено к его деятельности в качестве государственного органа и б) связано с положениями законодательства ЕС, касающимися окружающего среды.

73. Дело *Гринпис*, хотя решение по нему было принято до вступления Конвенции в силу, служит наглядным примером того, как учреждение ЕС действовало в качестве государственного органа, и его решение было оспорено со ссылкой на нарушение положений законодательства ЕС в области охраны окружающей среды. В этом деле частные лица, а также авторитетные природоохранные ассоциации оспорили и пытались аннулировать решение Комиссии о предоставлении финансовой помощи из Европейского фонда регионального развития для строительства двух электростанций без требования о проведении ОВОС.

74. Таким образом, не исключая того, что другие действия и бездействие учреждений ЕС могут также подпадать под действие пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции, Комитет убежден, что по крайней мере в отношении некоторых действий и бездействия учреждений ЕС заинтересованная Сторона должна обеспечить представителям общественности доступ к административным или судебным процедурам, как указано в пункте 3 статьи 9.

75. Опираясь на этот вывод, Комитет сначала изучит критерии для предоставления доступа к процедурам рассмотрения непосредственно в судах ЕС, а затем проанализирует процедуру рассмотрения в судах ЕС, осуществляемую через посредство национальных судов в государствах-членах.

Правовая практика в отношении прямого доступа к судам Европейского союза в период до вступления Конвенции в силу

76. В пункте 3 статьи 9 Конвенции говорится о процедурах рассмотрения, связанных с действиями или бездействием государственных органов, которые нарушают нормы национального законодательства в области окружающей среды. Это положение направлено на то, чтобы предоставить представителям общественности доступ к средствам правовой защиты от таких действий и бездействия, а также в целях обеспечения правоприменения действующих природоохранных законов и их эффективности. В этом контексте применительно к ЕС под "национальным законодательством" следует понимать внутреннее право ЕС (см. АССС/С/2006/18 (Дания), ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.4, пункт 27).

77. Как подчеркнул Комитет в своих выводах в отношении сообщения АССС/С/2005/11 (Бельгия) (пункты 29–37) и сообщения АССС/С/2006/18 (Дания) (пункты 29–31), хотя в пункте 3 статьи 9 говорится о "предусмотренных в национальном законодательстве критериях, если таковые существуют", Конвенция не задает этих критериев, равно как и не указывает критерии, которых следует избегать. Конвенция, скорее, допускает большую гибкость в определении того, какие представители общественности могут иметь доступ к правосудию. С одной стороны, Стороны не обязаны предусматривать в своем национальном законодательстве возможность подачи иска любым лицом (*actio popularis*), чтобы каждый мог оспорить любое решение, действие или бездействие, относящееся к окружающей среде, а с другой – Стороны не могут использовать

формулировку "отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют" в качестве предложения для введения или сохранения настолько строгих критериев, что они действительно исключали бы для всех или почти всех природоохранных организаций и других представителей общественности возможность оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство в области окружающей среды.

78. В сообщении АССС/С/2005/11 Комитет далее отмечает, что "предусмотренные в национальном законодательстве критерии, если таковые существуют", должны быть такими, чтобы реализовывался принцип презумпции, а не эксклюзивности доступа к процедуре рассмотрения, и высказал мысль о том, что одним из способов для Сторон избежать *actio popularis* в этих случаях является применение хоть какого-то рода критериев (например, затронутость или наличие заинтересованности), которым должны отвечать представители общественности для того, чтобы иметь право оспаривать принятые решения (пункт 36). Вместе с тем это предполагает, что такие критерии не должны препятствовать доступу представителей общественности к эффективным средствам правовой защиты.

79. При оценке соблюдения Стороной пункта 3 статьи 9 Комитет обращает внимание на общую картину, в частности на то, в какой степени национальное законодательство соответствующей Стороны в реальности имеет в качестве последствия такой блокирующий эффект для представителей общественности в целом, включая природоохранные организации, и на то, имеют ли они в своем распоряжении правовые средства для того, чтобы реально оспорить действие или бездействие, о которых идет речь. В этой оценке пункт 3 статьи 9 следует рассматривать совместно со статьями 1–3 Конвенции, а также в свете провозглашенной в преамбуле цели, касающейся того, что "эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона" (см. АССС/С/2005/11, пункт 34; и АССС/С/2006/18, пункт 30).

80. Конвенция не запрещает Стороне применять общие критерии законной заинтересованности или доказательства "непосредственной или индивидуальной затронутости" при условии того, что применение этих критериев не приведет к фактическому лишению всех или почти всех представителей общественности возможности оспаривать действия или бездействие в вопросах, относящихся к внутреннему природоохранному законодательству (см. АССС/С/2006/18, пункт 31).

81. Комитет сначала конкретно изучит сложившуюся правовую практику Суда ЕС, основанную на "тесте Плауманна". Если будет сделан вывод о том, что доступ к судам ЕС является чрезмерно ограниченным, то следующим вопросом будет вопрос о том, компенсируется ли это возможностью обращения в национальные суды с просьбой запросить у Суда ЕС предварительное заключение.

82. Как было указано в пункте 20 выше, решение по делу *Плауманна*, вынесенное в 1963 году, определило всю последующую правовую практику в отношении исковой правоспособности в судах ЕС. При толковании критерия непосредственной и индивидуальной затронутости решением или регламентом (пункт 4 статьи 230 ДЕС) Суд ЕС постановил, что "лица, которые не являются адресатами данного решения, могут утверждать, что они затронуты им индивидуально только в случае, если указанное решение затрагивает их по причине определенных атрибутов, являющихся характерными именно для этих лиц, или по причине обстоятельств, из-за которых они отличаются от всех других лиц, и

в силу этих факторов выделяет их индивидуально, как это происходит в случае лица, которому решение адресовано".

83. "Тест Плауманна" продолжает применяться в правовой практике Суда ЕС. В области окружающей среды суды ЕС отказывают в иске частному лицу или организации гражданского общества в любых обстоятельствах, кроме как в случаях, когда дело касается решения, адресованного непосредственно данному лицу. По двум делам, касающимся окружающей среды, а именно по делу *Гринпис* и делу *Даниэльсонн*, суды ЕС отказали истцу в доступе к правосудию, несмотря на возможность другого толкования соответствующего положения. Автор сообщения также приводит в качестве примера другие дела, в частности дела *Хего-Куере* и *ЕЭБ*, чтобы показать, что Суд ЕС не старается изменить свою правовую практику.

84. Суд ЕС применил критерий непосредственной и индивидуальной затронутости в деле *Гринпис*, в котором истцы, включая природоохранную НПО и местных жителей, оспорили решение Комиссии о финансировании строительства двух угольных электростанций на Канарских островах на основании того, что это решение противоречит законодательству ЕС, касающемуся, в частности, оценки воздействия на окружающую среду. В этом деле представители обществственности действительно предприняли попытку оспорить акт органа ЕС на предмет противоречия законодательству ЕС в области окружающей среды. Однако этой организации было отказано в исковой правоспособности, и дело было отклонено. Суд постановил, что "возможные последствия оспариваемого решения могут объективно, в целом и абстрактно ущемить интересы различных категорий лиц, а фактически и любого лица, проживающего или временно находящегося в соответствующих районах"⁴¹.

85. В том же ключе Суд ЕС сформулировал свое решение по делу *Даниэльсонн*:

"Даже если предположить, что истцы могли бы понести личный ущерб в связи с предполагаемым неблагоприятным воздействием соответствующих ядерных испытаний на окружающую среду или на здоровье населения в целом, одного этого обстоятельства было бы недостаточно для применения именно к ним избирательного подхода таким же образом, как в случае лица, которому адресовано оспариваемое решение [...], поскольку ущерб, на который они ссылаются, может быть аналогичным образом причинен любому лицу, проживающему в данном районе"⁴².

86. Комитету представляется очевидным, что пункт 4 статьи 230, которым Суд ЕС обосновывает свою жесткую позицию в отношении процессуальной правоспособности, составлен таким образом, что может истолковываться как предоставляющий процессуальную правоспособность имеющим на это право физическим лицам и организациям гражданского общества в соответствии с требованием пункта 3 статьи 9 Конвенции. Однако упомянутые автором сообщения дела показывают, что для удовлетворения критерия индивидуальной затронутости, согласно Суду ЕС, должно быть затронуто правовое положение соответствующего лица в силу фактических обстоятельств, которые выделяют его из числа всех других лиц. Таким образом, лица не могут быть индивидуально затронуты, если решение или регламент вступают в действие в силу объективной правовой или фактической ситуации. Последствия применения "теста Плауманна" к вопросам, касающимся окружающей среды и здоровья, таковы,

⁴¹ *Гринпис*, постановление СПИ от 9 августа 1995 года T-585/93, пункт 54.

⁴² См. выше сноску 14 к пункту 71.

что по сути представитель общественности ни при каких обстоятельствах не имеет возможности оспорить решение или регламент в таком деле в Суде ЕС.

87. И без дальнейшего подробного анализа всех указанных дел Комитету ясно, что сложившаяся в Суде ЕС правовая практика является чрезмерно строгой для выполнения критериев Конвенции. Хотя дело *ВФДП-СК* было возбуждено после вступления в силу Конвенции для заинтересованной Стороны, по причинам, указанным в пункте 63, Комитет принимает решение не делать конкретного вывода в отношении того, равносильно ли решение судов ЕС по делу *ВФДП-СК* несоблюдению Конвенции (и, следовательно, не рассматривать вопрос о том, является ли оспоренное в деле *ВФДП-СК* постановление ЕС по рыбному промыслу оспоримым как таковое согласно статье 9 Конвенции). Вместе с тем Комитет с сожалением отмечает, что суды ЕС, несмотря на вступление Конвенции в силу, не учли этот факт и необходимость изменения толкования и практики применения статьи 234 ДЕС.

88. Без ущерба для предстоящего рассмотрения Орхусского постановления и любой иной соответствующей внутренней административной процедуры рассмотрения (см. пункт 10) Комитет также выражает убежденность в том, что при сохранении рассматриваемой правовой практики судов ЕС по доступу к правосудию, кроме как в случае, если она будет полностью компенсироваться адекватными административными процедурами рассмотрения, заинтересованная Сторона будет находиться в состоянии несоблюдения пункта 3 статьи 9 Конвенции. Вместе с тем, поскольку этот вывод опирается на судебные дела, начатые до вступления Конвенции в силу, и поскольку Комитет не рассматривает Орхусское постановление или какую-либо иную внутреннюю административную процедуру рассмотрения, Комитет в данном случае не делает вывода о несоблюдении заинтересованной Стороной пункта 3 статьи 9 Конвенции.

Процедуры рассмотрения в судах Европейского союза, осуществляемые через посредство национальных судов государств-членов

89. Заинтересованная Сторона ссылается на наличие у представителей общественности возможности обратиться в национальные суды с просьбой запросить в Суде ЕС предварительное заключение на основании статьи 234 ДЕС. По законодательству ЕС, хотя возможность прямого оспаривания акта ЕС в судах государств-членов отсутствует, частные лица и НПО в ряде государств могут иметь возможность оспаривать имплементационную меру и тем самым добиваться аннулирования акта через национальный суд посредством запроса предварительного заключения в Суде ЕС. Тем не менее такая процедура требует предоставления НПО исковой правоспособности в соответствующем государстве – члене ЕС. Для этого также необходимо, чтобы национальный суд вынес постановление о передаче дела в Суд ЕС на условиях, оговоренных в статье 234 ДЕС.

90. Хотя система судебного надзора в национальных судах государств – членов ЕС, включая возможность запроса предварительного заключения, является важным элементом обеспечения согласованного применения и надлежащего осуществления законодательства ЕС в его государствах-членах, она не может служить основанием для всеобщего отказа представителям общественности в получении доступа к судам ЕС с целью оспаривания решений, действий и бездействия учреждений и органов ЕС; эта система предварительного рассмотрения не может быть приравнена в части решений, действий и бездействия учреждений и органов ЕС и к апелляционной системе. Следовательно, в этой части система запроса предварительных заключений не только сама по себе не удов-

летворяет требованиям о доступе к правосудию, закрепленным в статье 9 Конвенции, но и не компенсирует жесткости правовой практики судов ЕС, о которой говорилось в пунктах 76–88 выше.

Процедуры рассмотрения в судах Европейского союза в соответствии с Договором о функционировании Европейского союза

91. Рассмотренная правовая практика в действительности не была обусловлена положениями ДЕС, а, скорее, стала результатом его ограничительного толкования судами ЕС. Эта практика была сформирована судами ЕС на основе старого текста, содержавшегося в пункте 4 статьи 230 ДЕС, формулировка же пункта 4 статьи 263 ДФЕС, основанная на Лиссабонском договоре, является иной. Комитет отмечает обсуждения по вопросу о том, дает ли это различие само по себе повод для возможного изменения судебной практики, с тем чтобы предоставить представителям общественности исковую правоспособность в судах ЕС, и считает, что это могло бы стать средством обеспечения выполнения статьи 9 Конвенции. Вместе с тем Комитет воздерживается от каких-либо рассуждений в отношении того, будут ли и каким образом суды ЕС рассматривать правовую практику относительно доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, на основе положений ДФЕС.

Адекватные и эффективные средства правовой защиты (пункт 4 статьи 9)

92. Комитет в пункте 87 пришел к выводу о том, что сложившаяся правовая практика судов ЕС блокирует доступ к процедурам судебного надзора за действиями и бездействием учреждений ЕС, когда они выступают в качестве государственных органов. Эта правовая практика также косвенно означает отсутствие эффективных средств правовой защиты в тех случаях, когда такие действия и бездействие оспариваются. Поэтому Комитет убежден в том, что при неизменности правовой практики судов ЕС, о которой идет речь в пунктах 76–88, если только ее недостатки не будут полностью компенсированы за счет адекватных административных процедур рассмотрения, заинтересованная Сторона будет также находиться в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции (см. АССС/С/2005/11, пункт 40).

Расходы (пункты 4 и 5 статьи 9)

93. Автор сообщения утверждает, что расходы, которые несет проигравшая сторона в судах ЕС, заранее неизвестны и могут быть недоступно высокими. Заинтересованная Сторона не соглашается с автором сообщения на том основании, что Суд в принципе не взимает никакой платы и проигравшая сторона несет несущественно малые расходы, кроме как в случае привлечения Комиссией внешнего адвоката. Исходя из того факта, что автор сообщения не назвал ни одного дела, в котором суды ЕС постановили бы взыскать с заявителей судебные издержки, размер которых был бы для них неприемлемо высоким, а также изучив действующие правила процедуры в части расходов и правовой помощи, Комитет приходит к выводу о том, что утверждения автора сообщения, касающиеся расходов, не являются достаточно обоснованными.

IV. Выводы и рекомендации

A. Основные выводы относительно несоблюдения

94. В отношении доступа к правосудию для представителей общественности Комитет убежден в том, что, если суды ЕС будут и впредь придерживаться сложившейся в них юридической практики, о характере которой свидетельствуют рассмотренные дела, и при этом ее недостатки не будут полностью компенсированы адекватными административными процедурами рассмотрения, заинтересованная Сторона будет находиться в состоянии несоблюдения пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции.

95. Учитывая сроки рассмотрения указанных выше дел и свое решение о рассмотрении правовой практики по доступу к правосудию в целом (см. пункты 10 и 64 выше), Комитет считает, что заинтересованная Сторона не находится в состоянии несоблюдения Конвенции (см. пункты 87 и 90 выше). Вместе с тем, не вдаваясь в вопрос о том, является ли обжалованное постановление ЕС в деле *ВФДП-СК* оспоримым как таковое в соответствии со статьей 9 Конвенции, Комитет с сожалением отмечает, что суды ЕС, несмотря на вступление в силу Конвенции, не приняли во внимание этот факт и вытекающую из него возможность иного толкования и применения статьи 234 ДЕС (см. пункт 87 выше).

96. Комитет делает вывод о том, что утверждения автора сообщения о несоблюдении пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции в отношении расходов являются недостаточно обоснованными (см. пункт 93).

B. Рекомендации

97. Комитет, не будучи убежденным в том, что заинтересованная Сторона не соблюдает Конвенцию, с учетом представленных ему сведений считает, что для обеспечения соблюдения положений Конвенции судам ЕС следует придать своей правовой практике новую направленность.

98. В этой связи Комитет в соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 рекомендует заинтересованной Стороне, чтобы все соответствующие учреждения ЕС в пределах своей компетенции приняли меры к устранению недостатков, выразившихся в правовой практике судов ЕС в отношении предоставления заинтересованной общественности доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.
