


**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**
**Сорок пятое совещание**

Маастрихт, Нидерланды, 29 июня – 2 июля 2014 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

**Сообщения представителей общественности**
**Выводы и рекомендации в отношении сообщения  
АССС/С/2008/31, касающегося соблюдения Конвенции  
Германией\***

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 20 декабря  
2013 года**

**Содержание**

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–23	3
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем .....	24–60	5
A. Правовая основа .....	24–38	5
B. Вопросы существа .....	39–60	9

\* Настоящий документ представлен с опозданием в связи с ограниченными возможностями по редактированию и секретариатскому обслуживанию и необходимостью уделения приоритетного внимания подготовке документов к пятой сессии Совещания Сторон (Маастрихт, Нидерланды, 30 июня и 1 июля 2014 года).

GE.14-04400 (R) 260215 110315



\* 1 4 0 4 4 0 0 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



III.	Рассмотрение и оценка Комитетом .....	61–100	16
IV.	Выводы и рекомендации .....	101–103	27
	A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения.....	102	27
	B. Рекомендации .....	103	27

## I. Введение

1. 1 декабря 2008 года неправительственная организация (НПО) "КлаентЭрс" (ClientEarth) и поддерживавшая ее НПО Союз защиты природы и биологического разнообразия (*Naturschutzbund Deutschland*) (совместно выступающие в качестве автора сообщения) представили сообщение Комитету по вопросам соблюдения Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), утверждая, что Германия не обеспечила соблюдения положений Конвенции, касающихся доступа к правосудию<sup>1</sup>.
2. В частности, в сообщении содержится утверждение, что в законодательстве соответствующей Стороны установлены критерии определения исковой правоспособности природоохранных НПО, которые являются более узкими по охвату, по сравнению с критериями пункта 2 статьи 9 Конвенции, и что такой подход не обеспечивает представителям заинтересованной общественности доступ к предусмотренным в пункте 2 статьи 9 Конвенции процедурам оспаривания законности любого решения, подпадающего под положения статьи 6 Конвенции.
3. Кроме того, в сообщении утверждается, что вследствие непредоставления природоохранным НПО возможности оспаривать действия и бездействие частных лиц и государственных органов, нарушающие нормы природоохранного законодательства, но не отвечающих критерию "нарушения прав", соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 3 статьи 9 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции.
4. На своем двадцать втором совещании (Женева, 17–19 декабря 2008 года) Комитет в предварительном порядке определил, что сообщение является приемлемым.
5. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции указанное сообщение было препровождено соответствующей Стороне 24 декабря 2008 года. В письмах от 16 января 2009 года соответствующей Стороне и автору сообщения было предложено ответить на вопросы Комитета.
6. В своем письме от 26 марта 2009 года соответствующая Сторона предложила отложить рассмотрение дела, поскольку аналогичное дело (впоследствии известное как дело *Трианель*)<sup>2</sup> недавно было передано национальными судебными инстанциями в Европейский суд и находилось там в процессе рассмотрения.
7. На своем двадцать третьем совещании (Женева, 31 марта – 3 апреля 2009 года) Комитет принял решение продлить установленный для соответствующей Стороны крайний срок представления ответа на сообщение, предложив направить такой ответ спустя два месяца после того, как Европейский суд вы-

<sup>1</sup> Указанное сообщение и относящиеся к нему документы доступны на веб-сайте <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/31TableGermany.html>.

<sup>2</sup> Case C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg, Trianel Kohlekraftwerk Lünen (intervening)* [2011] ECR I-3673.

несет свое заключение, и согласился запросить мнение автора сообщения в отношении такого подхода.

8. В своем письме от 11 мая 2009 года автор сообщения поддержал упомянутое решение о переносе крайнего срока представления ответа соответствующей Стороны. Используя свою электронную процедуру принятия решений, Комитет принял решение перенести крайний срок представления ответа; это решение было доведено до сведения автора сообщения и соответствующей Стороны письмом Комитета от 18 мая 2009 года.

9. 12 мая 2011 года Европейский суд вынес предварительное заключение по делу *Трианель*. Учитывая двухлетнюю задержку в рассмотрении Комитетом данного сообщения, Комитет с использованием своей электронной процедуры принятия решений поручил секретариату предложить соответствующей Стороне представить свой ответ к 20 июня 2011 года (т.е. ранее, чем через два месяца после вынесения заключения суда, как это было предусмотрено первоначально), с тем чтобы официальное обсуждение могло состояться на его тридцать третьем совещании (Женева, 28–29 июня 2011 года). Своим письмом от 18 мая 2011 года секретариат передал это предложение соответствующей Стороне.

10. В своем письме от 20 мая 2011 года соответствующая Сторона ответила, что к предложенному крайнему сроку – 20 июня 2011 года – правительство еще не завершит оценку заключения Европейского суда.

11. На своем тридцать третьем совещании Комитет решил, что ему следует дождаться решения германского суда после вынесения предварительного заключения Европейским судом.

12. 6 июля 2011 года автор сообщения представил дополнительную информацию, и 25 июля 2011 года соответствующая Сторона представила свою реакцию на рассматриваемое сообщение.

13. 13 декабря 2011 года автор проинформировал Комитет, что соответствующий германский суд вынес решение.

14. 27 февраля 2012 года соответствующая Сторона представила текст решения регионального Высшего административного суда земли Северный Рейн-Вестфалия (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen) от 1 декабря 2011 года и резюме этого решения; оба документа были на немецком языке. 26 марта 2012 года соответствующая Сторона представила перевод на английский язык отдельных частей упомянутого решения и проинформировала Комитет, что земельное правительство решило не обжаловать решение Высшего административного суда, но энергообслуживающая компания "Трианель", участвующая в соответствующем деле, оспорила решение земельного правительства не подавать апелляцию; поэтому данное дело на национальном уровне по-прежнему считалось незакрытым.

15. На своем тридцать шестом совещании (Женева, 27–30 марта 2012 года) Комитет в предварительном порядке запланировал обсудить рассматриваемое сообщение на своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года). Он поручил секретариату запросить мнения автора сообщения и соответствующей Стороны относительно того, каким образом оспаривание компанией "Трианель" решения земельного правительства не подавать апелляцию может повлиять на рассмотрение сообщения.

16. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои мнения соответственно 23 и 26 апреля 2012 года. С учетом этих мнений Комитет с ис-

пользованием своей электронной процедуры принятия решений постановил обсудить рассматриваемое сообщение на своем тридцать восьмом совещании (Женева, 25–28 сентября 2012 года).

17. 20 августа и 11 сентября 2012 года соответствующая Сторона представила Комитету дополнительную информацию.

18. Комитет рассмотрел данное сообщение на своем тридцать восьмом совещании при участии представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. Комитет подтвердил приемлемость сообщения и задал вопросы как автору сообщения, так и соответствующей Стороне, и предложил им представить письменные ответы после завершения совещания.

19. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои ответы соответственно 29 октября и 5 ноября 2012 года.

20. В связи со вступлением в силу поправок к германскому Закону об апелляциях по экологическим вопросам, по просьбе Комитета соответствующая Сторона и автор сообщения представили дополнительную информацию соответственно 19 февраля и 22 февраля 2013 года.

21. Комитет завершил работу над проектом выводов на своем сорок втором совещании (Женева, 24–27 сентября 2013 года). В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 11 ноября 2013 года указанный проект выводов был направлен соответствующей Стороне и автору сообщения с просьбой представить замечания до 9 декабря 2013 года.

22. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили свои замечания соответственно 6 и 7 декабря 2013 года.

23. На своем сорок третьем совещании (Женева, 17–20 декабря 2013 года) Комитет в рамках закрытого заседания доработал свои выводы с учетом полученных замечаний. Комитет утвердил свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для сорок пятого совещания Комитета. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

## **II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем<sup>3</sup>**

### **A. Правовая основа**

#### **Международные договоры в правовой системе Германии**

24. Для того чтобы Германия стала стороной международного договора, касающегося вопросов, регулируемых федеральным законодательством, требуется согласие федерального законодательного органа в виде принятия соответствующего закона (статья 59 Конституции (Основного закона)). Нормы международного договора не имеют прямого действия, если только в соответствии с формулировками, целью и существом договора он не является самоисполнимым.

---

<sup>3</sup> В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

25. Соответствующая Сторона не считает Конвенцию самоисполняемой, и для исполнения положений пункта 2 статьи 9 Конвенции был принят Закон об апелляциях по экологическим вопросам (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*).

26. Однако после вынесения Европейским судом предварительного заключения по делу *Трианель* Высший административный суд постановил, что положения пункта 2 статьи 9 Конвенции имеют прямое действие.

**Процессуальная правоспособность природоохранных НПО в процедурах обжалования, касающихся участия общественности, в соответствии с положениями статьи 6 (пункт 2 статьи 9)**

27. Права природоохранных НПО на доступ к процедурам рассмотрения решений, касающихся участия общественности в соответствии с положениями статьи 6 Конвенции, установлены в разделе 42 Административно-процессуального кодекса (*Verwaltungsgerichtsordnung*) и дополнены положениями разделов 1–4 Закона об апелляциях по экологическим вопросам<sup>4</sup>.

28. В разделе 42 Административно-процессуального кодекса установлено, что:

а) может быть заявлен иск с требованием отменить действие административного акта (*Anfechtungsklage*) или исполнить такой акт, в тех случаях, когда в исполнении административного акта было отказано или когда такой акт не был исполнен (государственным органом);

б) если только иное не предусмотрено в других законодательных актах, иск признается приемлемым лишь в том случае, если автор иска утверждает, что исполнение административного акта, либо отказ в его исполнении или фактическое неисполнение нарушают права заявителя иска<sup>5</sup>.

**Критерии исковой правоспособности НПО**

29. Закон об апелляциях по экологическим вопросам<sup>6</sup> устанавливает права ассоциаций<sup>7</sup> на доступ к судебным процедурам. В 2013 году в этот закон были внесены поправки, в частности, в связи с принятием Европейским судом предварительного заключения по делу *Трианель*. В соответствии с положениями пункта 1 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам ассоциация не обязана утверждать, что нарушаются ее права (как это требуется в соответствии с положениями раздела 42 Административно-процессуального кодекса), и может оспаривать законность решения или бездействия по исполнению

<sup>4</sup> Закон о внесении поправок в положения, касающиеся подачи апелляций по экологическим вопросам, в соответствии с Директивой ЕС 2003/35 (*Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35*), опубликованный 8 апреля 2013 года, с последующими поправками по состоянию на 7 августа 2013 года.

<sup>5</sup> Перевод данных положений основан на текстах на английском языке, представленных сторонами.

<sup>6</sup> Перевод на английский язык Закона об апелляциях по экологическим вопросам был представлен соответствующей Стороной 19 февраля 2013 года, и приводимые выдержки из указанного закона в основном соответствуют тексту этого перевода.

<sup>7</sup> В Законе об апелляциях по экологическим вопросам говорится о правах "ассоциаций" ("*Vereinigungen*"). В соответствии с Конвенцией в данном тексте используется термин "неправительственная организация (НПО)", за исключением случаев цитирования текстов переводов с немецкого языка, представленных сторонами.

решения, как это определено в пункте 1 части 1 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, если соответствующая ассоциация:

а) утверждает, что принятие или неисполнение принятого решения нарушает правовые положения, касающиеся охраны окружающей среды ("*dem Umweltschutz dienen*"), и может иметь важное значение для определенного решения ("*für die Entscheidung von Bedeutung sein können*");

б) утверждает, что принятие или неисполнение принятого решения негативно сказывается на ее деятельности, как она определена в уставных документах ассоциации;

в) имела право участвовать в процедуре, результатом которой явилось принятие или неисполнение принятого решения, и воспользовалась соответствующим правом, или если в нарушение применимых норм права ей было отказано в праве на участие.

30. Согласно положениям пункта 5 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам апелляция ассоциации является оправданной, если административное решение или бездействие по исполнению решения противоречит правовым нормам, направленным на защиту окружающей среды ("*dem Umweltschutz dienen*") и имеющим важное значение для принятия решения или для бездействия по его исполнению ("*für die Entscheidung von Bedeutung sind*"), и если соответствующее нарушение правовых норм касается вопросов защиты окружающей среды, относящихся к целям деятельности ассоциации, указанных в ее уставных документах.

31. В разделе 3 Закона об апелляциях по экологическим вопросам указаны дополнительные требования, которым должны удовлетворять ассоциации, чтобы они были признаны имеющими право подавать апелляционные жалобы; к таким требованиям относятся, в частности, указание в их уставных документах, что защита окружающей среды является одной из целей их деятельности, а также требования, касающиеся их членского состава и срока существования.

### **Охват обзора**

32. Федеральный закон об административной процедуре (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) устанавливает, что "требование об отмене административного акта, который не является ничтожным в соответствии с положениями раздела 44, не может выдвигаться только на том основании, что в процессе принятия акта были допущены нарушения процедурного характера..., если очевидно, что соответствующие нарушения не оказали влияния на решение по существу" (раздел 46)<sup>8</sup>.

33. В соответствии с германским прецедентным правом действие этого положения не распространяется на случаи "фундаментальных ошибок процедурного характера", то есть на ошибки, которые считаются существенными, независимо от результатов применяемой процедуры. В ситуациях, когда имеют место фундаментальные ошибки процедурного характера, решение по соответствующему вопросу может быть отменено. На этот счет Федеральный административный суд (*Bundesverwaltungsgericht*) постановил, что, как правило, следствием ошибки процедурного характера может быть аннулирование решения или исправление неправильно выполненного элемента процедуры "в отношении дел, в которых существует реальная возможность" того, что допущенная

<sup>8</sup> Перевод с текста на английском языке, представленного заинтересованной Стороной в ее ответе от 25 июля 2011 года (стр. 9–10).

ошибка оказала влияние на окончательное решение (см. постановление Федерального административного суда от 20 мая 1998 года, дело № 11 С 3/97)<sup>9</sup>.

34. Согласно положениям пункта 1 раздела 4 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, подача запроса об отмене решения по вопросу о приемлемости проекта возможна, если оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) или требуемая в соответствии с законодательством предварительная оценка конкретной ситуации с точки зрения потребности в проведении ОВОС не были проведены ни изначально, ни на более поздней стадии.

35. Недавно вопрос, касающийся фундаментальной ошибки процедурного характера, рассматривался в Европейском суде в деле *Altrip*<sup>10</sup>.

#### **Процедуры для оспаривания нарушений экологического законодательства частными лицами и/или государственными органами (пункт 3 статьи 9)**

36. В Конституции Германии (статья 17) закреплено право на подачу петиции, которое гарантирует каждому гражданину право обращаться с письменными запросами или жалобами в компетентные ведомства и законодательные органы.

37. В соответствии с действующим административным правом соответствующей Стороны каждое лицо, чьи права оказались нарушены, имеет право оспаривать соответствующее решение, действие или бездействие государственного органа, в том числе меры в отношении третьей стороны, которая нарушает нормы экологического законодательства. Апелляция рассматривается вышестоящим в порядке административной иерархии органом. В контексте германского административного права первоочередной целью применения этой процедуры является защита интересов индивидуума либо исключительно, либо по крайней мере параллельно с обеспечением общественного интереса (в соответствии с доктриной "нарушения прав" ("*Schutznormtheorie*"). Например, в соответствии с нормами законодательства по вопросам борьбы с загрязнением такие жалобы могут подавать лица, здоровью которых наносит ущерб деятельность промышленного предприятия. В некоторых случаях, в частности, подпадающих под действие Федерального закона об охране природы (*Bundesnaturschutzgesetz*) и

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Case C-72/12, *Gemeinde Altrip and Others v. Land Rheinland-Pfalz* [2013], OJ C 204/6. Федеральный административный суд в предварительном порядке запросил мнение Европейского суда по вопросам исполнения Германией положений Директивы по ОВОС в отношении доступа к правосудию. В частности, был задан вопрос о том, требуется ли для исполнения обязанности по проведению рассмотрения решений с правовой и процессуальной точки зрения, чтобы решение, основанное на неправильной оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), можно было оспорить; а также соответствует ли законодательству Европейского союза положение, при котором решение по ОВОС может быть отменено только в том случае, если допущенная ошибка нарушает субъективные права заявителя и если бы не было упомянутой ошибки, то решение было бы иным. Европейский суд вынес свое заключение 7 ноября 2013 года, в котором он заявил, что представителям общественности должна быть предоставлена возможность оспаривать выдачу разрешений на реализацию проектов на том основании, что ОВОС была проведена неправильно, а также, что национальные суды могут отказывать в пересмотре решения, если доказано, что принятое решение не было бы иным в случае, если бы процедурной ошибки, на которую ссылается заявитель иска, не было. Соответствующие доказательства должны быть представлены разработчиком проекта, или государственным органом, или они должны вытекать из протоколов проекта; бремя доказывания не должен нести заявитель иска.



Закона об экологическом ущербе, принятого в целях имплементации Директивы Европейского союза (ЕС) об экологической ответственности<sup>11</sup>, ассоциации, в том числе НПО, также могут пользоваться этой процедурой и добиваться соблюдения общих норм экологического законодательства, установленных в правовых документах ЕС, путем коллективных действий в соответствующих областях.

38. Кроме того, в гражданском праве предусмотрено право инициировать судебные процедуры против третьей стороны в целях наложения судебного запрета и взыскания ущерба в ситуациях, когда третья сторона нарушает фундаментальное право индивидуума путем нарушения норм экологического законодательства; в уголовном праве предусматривается уголовное преследование за ряд конкретных действий или за бездействие, в результате которых нарушаются экологические нормы (и наносится ущерб окружающей среде – воде, почвам, воздуху, фауне и флоре).

## **В. Вопросы существа**

39. Автор сообщения утверждает, что установленные в законодательстве Германии условия доступа к правосудию для природоохранных НПО<sup>12</sup> носят весьма ограничительный характер и по существу побуждают большую часть природоохранных НПО воздерживаться от использования прав, предусмотренных в пунктах 2 и 3 статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона опровергает эти утверждения автора сообщения. Утверждения автора сообщения и ответ на них соответствующей Стороны кратко изложены в последующих пунктах.

### **Процедуры обжалования, касающиеся участия общественности в принятии решений в соответствии с положениями статьи 6 (пункт 2 статьи 9 в сочетании с пунктом 5 статьи 2): процессуальная правоспособность и охват процедур обжалования**

40. Автор сообщения утверждает, что права природоохранных НПО требовать рассмотрения принятых решений, действий или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6 Конвенции ограничены в силу требований, касающихся процессуальной правоспособности, и ограниченного охвата процедур обжалования; он считает, что указанные факторы оказывают существенное сдерживающее влияние на применение соответствующих процедур природоохранными НПО. В своем сообщении автор касается четырех аспектов своей озабоченности<sup>13</sup> (см. подразделы a)–d) ниже), смысл которых, при их рассмот-

<sup>11</sup> Директива 2004/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий.

<sup>12</sup> В германском законодательстве "ассоциации" включают в себя НПО; см. сноску 7 выше.

<sup>13</sup> В первоначальной версии сообщения содержалось также утверждение, что НПО могут получить доступ к процедурам обжалования принятых решений в соответствии с положениями пункта 2 статьи 9 Конвенции только в том случае, если они смогут доказать, что исковое обращение такого же типа мог бы подать и отдельный индивидуум, права которого оказались нарушены (пункт 1.1 раздела 2 и пункт 5 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам – до внесения поправок от апреля 2013 года, совместно с пунктом 2 раздела 42 Административно-процессуального кодекса). После вынесения Европейским судом предварительного заключения по делу C-115/09 и внесения поправок в Закон об апелляциях

рении как каждого в отдельности, так и в совокупности, сводится к тому, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции.

41. Автор сообщения также утверждает, что, поскольку соответствующая Сторона не пользуется системой обычного права (например, нормы прецедентного права, касающиеся "фундаментальных ошибок процедурного характера", не являются абсолютно обязательными для судов), то в целях обеспечения правовой определенности важно обеспечить инкорпорирование Конвенции в национальное законодательство таким образом, чтобы формулировки национального законодательства были аналогичны принятым в тексте Конвенции.

42. Что касается соответствующей Стороны, то она подчеркивает, что принятая в Конвенции формулировка пункта 2 статьи 9 отражает намерение Сторон оставить на усмотрение каждой Стороны способы реализации положения об обеспечительных действиях "в рамках своего национального законодательства", не наносящих ущерба цели Конвенции. Поэтому при рассмотрении утверждений автора важно соблюдать надлежащий баланс между субстантивными элементами Конвенции и положениями, исполнение которых оставлено на усмотрение соответствующей Стороны.

43. Соответствующая Сторона также утверждает, что, хотя в соответствии с Конституцией судьи независимы и подчиняются только закону, по соображениям правовой определенности в решениях судов соблюдается определенное единообразие, особенно в отношении конкретных дел, по которым уже имеется решение вышестоящего суда.

- а) *Требование, в соответствии с которым для того, чтобы иметь возможность подачи апелляции, НПО должна заявить, что оспариваемое решение затрудняет достижение целей организации, сформулированных в ее уставных документах*

44. Автор считает, что требование, в соответствии с которым, чтобы иметь возможность подачи апелляции, НПО должна заявить, что оспариваемое решение, действие или бездействие в соответствии с положениями статьи 6 затрудняет достижение целей по защите окружающей среды, указанных в уставных документах соответствующей организации (пункт 1.2 раздела 2 и пункт 5 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам), создает для НПО дополнительное бремя доказывания, что оспариваемые в конкретном деле события наносят ущерб их интересам и что тем самым соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение положений пункта 2 статьи 9 Конвенции. Например, специализированным НПО, занимающимся вопросами транспорта и окружающей среды, может быть трудно доказать, что строительство электростанции затрудняет достижение целей организации, указанных в ее уставных документах. Требования к НПО, установленные в разделе 3 Закона об апелляциях по экологическим вопросам (см. пункт 31 выше), достаточны с точки зрения соответствия пункту 5 статьи 2 Конвенции.

45. С этим не соглашается соответствующая Сторона, которая утверждает, что рассматриваемое требование представляет собой "требование, предъявляемое национальным законодательством", соответствующее пункту 5 статьи 2 и отвечающее духу и букве указанного положения. Соответствующая Сторона объясняет, что в общих требованиях, содержащихся в разделе 3 Закона об апел-

---

по экологическим вопросам (от 21 января 2013, вступили в силу с апреля 2013 года) автор сообщения признал, что упомянутое утверждение утратило актуальность.

лящих по экологическим вопросам, изложена стандартная и объективная процедура признания НПО, в то время как оценку, предусмотренную в пункте 1.2 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, суды проводят в индивидуальном порядке, с тем чтобы удостовериться, что соответствующий общественный интерес представлен на максимально возможном уровне компетентности и свести к минимуму риск злоупотреблений правом на подачу апелляций. Например, природоохранное НПО, специализирующееся на охране прибрежных районов, не может быть компетентным представителем общественных интересов в деле, касающемся наземного полигона для утилизации отходов. По мнению соответствующей Стороны, все эти требования полностью согласуются с положениями пункта 5 статьи 2, оставляющими на усмотрение Сторон право самим определять требования, которым должны отвечать НПО, претендующие на доступ к процедуре рассмотрения принятых решений в соответствии с положениями пункта 2 статьи 9.

- b) *Требование Конвенции в отношении обеспечения возможности оспаривать "законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения" не включено в германское законодательство*

46. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечила прямого включения в национальное законодательство установленной в Конвенции обязанности обеспечить для соответствующих представителей общественности возможности оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любых решений, действий или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6. Автор сообщения считает, что в данной ситуации на соответствующей Стороне лежит бремя доказывания, что национальная административная и судебная практика и без указанного включения соответствуют требованиям Конвенции.

47. Соответствующая Сторона считает, что указанное утверждение автора сообщения безосновательно и неверно, поскольку в пункте 1 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам предусматривается, что на решения, подпадающие под действие статьи 6 Конвенции, распространяются все процедуры оспаривания принятых решений, включая процедуры оспаривания законности решений с правовой и процессуальной точки зрения. Соответствующая Сторона добавляет, что положения пункта 2 статьи 9 Конвенции не устанавливают, что Стороны Конвенции обязаны в случае любой ошибки процедурного характера обеспечить автоматическую отмену принятого решения, подпадающего под действие статьи 6 (см. дополнительную информацию по этому вопросу ниже); кроме того, при исполнении положений Конвенции Стороны не обязаны в точности соблюдать принятые в ней формулировки.

- c) *Требование заявлять, что оспариваемое решение противоречит законоположениям о "соответствии интересам охраны окружающей среды"*

48. Автор сообщения утверждает, что, поскольку запрос о проведении процедуры рассмотрения принятого решения может касаться только нарушения законоположений, способствующих защите окружающей среды (пункт 1.1 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, "*dem Umweltschutz dienen*"), то это значит, что соответствующая Сторона при выполнении требований пункта 2 статьи 9 Конвенции применяет узкий подход и вводит новые требования, которые не соответствуют указанному положению Конвенции.

49. Соответствующая Сторона считает, что данный аргумент автора сообщения основан на неправильном понимании правовой ситуации. Она объясняет, что упомянутое положение Закона об апелляциях по экологическим вопросам

не ограничивает сферу решений по подпадающим под действие статьи 6 Конвенции вопросам, которые могут быть оспорены, и что законоположения о "соответствии интересам охраны окружающей среды" ("*dem Umweltschutz dienen*") не ограничиваются природоохранным законодательством в строгом смысле этого понятия, а включают все законодательство, касающееся окружающей среды. Кроме того, не было ни одного случая, чтобы апелляция природоохранного НПО была признана неприемлемой по указанной причине. Тем не менее, в целом, требование о том, что заявитель может оспаривать только аспекты решений, которые прямо или косвенно касаются окружающей среды, соответствует Конвенции.

- d) *Требование заявлять, что оспариваемое решение нарушает нормы права, которые могут иметь важное значение для конкретного решения, и обжалование нарушений процедурного характера*

50. Автор сообщения утверждает, что в силу требования в отношении того, что запрос о пересмотре решения можно подавать лишь в том случае, если соответствующее решение нарушает законоположения, которые могли бы иметь важное значение для соответствующего решения ("*für die Entscheidung von Bedeutung sein können*", пункт 1.1 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам), соответствующая Сторона при исполнении положений пункта 2 статьи 9 применяет узкий подход и вводит новые требования, которые не соответствуют указанному положению Конвенции. В частности, это имеет важное значение в связи с оспариванием процессуальной законности решений. В соответствии с судебной практикой Федерального административного суда (см. пункт 33 выше), в связи с проектами, по которым должна проводиться оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), процессуальные нарушения имеют существенное значение лишь в том случае, если существует реальная возможность того, что в отсутствие процессуального нарушения решение, касающееся соответствующего проекта, было бы иным, и бремя доказывания того, что решение было бы иным, если бы не было процессуального нарушения, лежит на заявителе. Это означает, что в случае, если разрешение на реализацию конкретного проекта было выдано без соблюдения предусмотренной законом процедуры ОВОС, то это процессуальное нарушение не имеет значения по существу, если только оспаривающая решение неправительственная организация не докажет, что в случае надлежащего соблюдения процедуры ОВОС было бы принято иное решение. Автор сообщения считает, что положения пункта 1 раздела 4 Закона об апелляциях по экологическим вопросам лишь частично решают соответствующую проблему, поскольку бремя доказывания по-прежнему возлагается на заявителя.

51. Соответствующая Сторона опровергает утверждения автора сообщения. Она поясняет, что в основе раздела 46 Федерального закона об административной процедуре (см. пункт 32 выше) лежат соображения упрощения процедуры, в соответствии с которыми решение не должно отменяться в силу нарушения формальностей, если только по существу оно является правильным. Этот принцип не применяется в отношении так называемых "фундаментальных процессуальных нарушений" (см. пункт 33). Соответствующая Сторона отмечает, что несоблюдение каких-либо положений статьи 6, касающихся участия общественности, должно рассматриваться как фундаментальная ошибка процедурного характера, ведущая к аннулированию решения (см. раздел 4 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, который имеет силу специального закона (*lex specialis*) по отношению к общему правилу, содержащемуся в разделе 46

Федерального закона об административной процедуре)<sup>14</sup>. На этом основании Сторона утверждает, что применяемый ею подход соответствует положениям пункта 2 статьи 9 Конвенции, которые оставляют на усмотрение Сторон, действующих в рамках своего законодательства, установление определенных условий, таких как интенсивность судебного рассмотрения и последствия в случае нарушений его процедуры. Кроме того, соответствующая Сторона ссылается также на постановление Европейского суда по делу *Altrip* (см. сноску 10 выше), которое является доказательством того, что в вопросах инкорпорирования Конвенции в национальное законодательство правовая система Германии "в принципе" согласуется с законодательством ЕС.

52. Соответствующая Сторона также утверждает, что цель положений пунктов 1.1 и 5.1 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам – а именно требование обязательного заявления о том, что нарушены правовые нормы, касающиеся защиты окружающей среды ("*dem Umweltschutz dienen*") и имеющие важное значение для принятия решения ("*für die Entscheidung von Bedeutung sind*") – заключается в том, чтобы исключить возможность обращений по поводу нарушений, не имеющих существенного значения для принятия конкретных решений. Соответствующая Сторона считает, что такой подход находится в рамках вопросов, решение которых в соответствии с пунктом 2 статьи 9 оставлено на усмотрение Сторон Конвенции, и поэтому утверждение автора сообщения является необоснованным. Соответствующая Сторона также приводит примеры недавно принятых судебных постановлений<sup>15</sup>, вынесенных после принятия Европейским судом предварительного заключения по делу *Trianel*, которые свидетельствуют о том, что в правовой системе Германии имеют прямое действие как положения статьи 11 (бывшей статьи 10) Директивы ОВОС<sup>16</sup>, так и пункта 2 статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона утверждает, что это свидетельствует, в частности, о том, что Конвенция дополняет положения пунктов 1 и 5 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам и что заявитель иска имеет право поднимать вопрос о нарушении любых положений германского законодательства, касающегося окружающей среды.

e) *Поправки, внесенные в Закон об апелляциях по экологическим вопросам в 2013 году*

53. В дополнении к своему первоначальному сообщению автор также утверждает, что поправки, внесенные в Закон об апелляциях по экологическим вопросам в 2013 году, создают для НПО новые препятствия, затрудняющие доступ к правосудию, такие как шестинедельный предельный срок для представления фактов и свидетельств, подкрепляющих их апелляции, а также ограничения охвата судебных процедур, применяемых для рассмотрения дискреционных полномочий административных органов по вопросам, касающимся окружающей среды.

<sup>14</sup> См. также Постановление Высшего административного суда земли Северный Рейн-Вестфалия от 25 января 2005 года по делу № 7 В 12114/04.

<sup>15</sup> См. письмо от 5 ноября 2012 года.

<sup>16</sup> Директива 85/337/ЕЕС "Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду" от 27 июня 1985 года с внесенными в нее поправками.

**Процессуальная правоспособность НПО в части оспаривания действий и бездействия частных лиц и государственных органов (пункт 3 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции)**

54. Автор сообщения утверждает, что природоохранные НПО могут оспаривать действия или бездействие частных лиц и государственных органов только в пределах действия положений пункта 2 статьи 9 Конвенции, что является нарушением германского законодательства по вопросам, касающимся окружающей среды, помимо того, что это нарушает права НПО (в соответствии с доктриной "нарушения прав" ("*Schutznormtheorie*"). За период, прошедший со времени ратификации Конвенции, соответствующая Сторона не внесла никаких поправок в свое законодательство, и существующая ситуация не соответствует поставленной в Конвенции цели предоставить общественности, в том числе природоохранным организациям, широкий доступ к правосудию. В этом контексте автор сообщения ссылается также на требования пункта 4 статьи 9 Конвенции о том, что судебные процедуры рассмотрения должны быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами. В поддержку своего утверждения автор сообщения приводит недавно принятое судебное решение, в соответствии с которым НПО не имеет права оспаривать выдачу разрешения, если в законодательстве не предусмотрено требование о проведении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), как это имеет место в вопросах строительства и эксплуатации ветрогенераторов<sup>17</sup>.

55. Соответствующая Сторона не соглашается с указанным утверждением автора сообщения, считая его необоснованным и содержащим неправильное толкование требований, устанавливаемых в пункте 3 статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона убеждена в том, что законодательство Германии обеспечивает эффективную правовую защиту интересов общественности в вопросах охраны окружающей среды в соответствии с требованиями пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции и что правила, установленные в соответствии с доктриной нарушения прав, имеющей глубокие корни в правовой традиции Германии, составляют часть дискреционных прав, которыми Стороны пользуются при исполнении Конвенции. Это следует из формулировки соответствующего положения, а именно о том, что речь идет о представителях общественности, отвечающих предусмотренным в национальном законодательстве каждой Стороны критериям, если таковые существуют, и что Стороны "обеспечивают" доступ к соответствующим процедурам, что означает, что в случае, если у соответствующей Стороны уже действует законодательство, обеспечивающее минимальные стандарты доступа к процедурам рассмотрения апелляций, им нет необходимости вносить в соответствующее законодательство дополнительные поправки.

56. Соответствующая Сторона напоминает, что, в отличие от пункта 2 статьи 9, в котором говорится о "заинтересованной общественности", в пункте 3 той же статьи говорится о представителях "общественности". Поэтому привилегии, установленные для природоохранных НПО в соответствии с пунктом 5 статьи 2, в данном случае неприменимы. Кроме того, в соответствии с законодательством Германии природоохранные НПО имеют доступ к процедурам рас-

<sup>17</sup> Сообщение автора от 22 февраля 2013 года.

смотрения решений в области защиты окружающей среды<sup>18</sup> и ответственности за причинение экологического ущерба<sup>19</sup>.

57. Соответствующая Сторона также напоминает, что в пункте 3 статьи 9 предусматривается обеспечение доступа к административным "или" судебным процедурам. Поэтому для оценки заявления о якобы имевшем место несоблюдении этого положения достаточно факта наличия доступа к административным процедурам. Соответствующая Сторона утверждает, что она располагает согласованной и скоординированной системой норм административного, гражданского и уголовного права, обеспечивающих как физическим лицам, так и ассоциациям, в том числе НПО, возможности добиваться соблюдения правовых норм, касающихся окружающей среды, и оспаривать любые нарушения соответствующих норм каким-либо государственным органом или частными лицами.

58. В подкрепление своей аргументации соответствующая Сторона ссылается на решение II/2 Совещания Сторон по вопросу о содействии эффективному доступу к правосудию<sup>20</sup>, на предыдущие постановления Комитета (в частности, на его выводы по сообщениям АССС/С/2005/11 (Бельгия) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2) и АССС/С/2008/32 (Европейский союз) (Часть I) (ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1)) и особенно на решения германских судов, свидетельствующие о том, что они все чаще прибегают к широкому толкованию концепции нарушения прав. Например, в деле 2009 года Федеральный конституционный суд (Bundesverfassungsgericht)<sup>21</sup> вынес постановление о том, что нормы права, регулирующие выдачу разрешений на транспортировку ядерного топлива, предназначены также для защиты "третьих сторон", проживающих вблизи соответствующего транспортного маршрута. Этим решением была нарушена действовавшая ранее судебная практика применения законодательства по борьбе с загрязнением окружающей среды, при которой к "третьим сторонам" относили только лиц, подвергшихся воздействию определенного загрязнителя. Кроме того, в своем постановлении, касающемся предварительного запроса Федерального административного суда по делу *Янецека*<sup>22</sup>, Европейский суд подтвердил, что в ситуациях, когда происходит превышение установленных предельно допустимых уровней загрязнения воздуха, физическое лицо имеет право требовать составления плана обеспечения качества воздуха. В порядке иллюстрации факта, что нормы германского законодательства могут интерпретироваться в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 9 Конвенции, соответствующая Сторона ссылается на решение Федерального административного суда от 5 сентября 2013 года<sup>23</sup>. В указанном решении Суд применил расширенное толкование понятия "нарушение субъективных прав" применительно к природоохранным НПО, заявив, что составление планов обеспечения качества воздуха затрагивает субъективные права НПО, поскольку они имеют "право требовать соблюдения императивных положений законодательных норм, касающихся качества атмосферного воздуха".

59. На основании вышеизложенного соответствующая Сторона утверждает, что она не нарушает положения пункта 3 статьи 9 Конвенции.

<sup>18</sup> Федеральный закон "Об охране природы".

<sup>19</sup> Закон об экологической ответственности.

<sup>20</sup> ECE/MP.PP/2005/2/Add.3.

<sup>21</sup> Case No. 1 BvR 2524/06 of 29 January 2009.

<sup>22</sup> Case C-237/07, *Dieter Janeczek v. Freistaat Bayern* [2008] ECR I-6221.

<sup>23</sup> Case BVerwG 7 C 21.12.

60. Что касается положений пункта 4 статьи 9 Конвенции, то соответствующая Сторона утверждает, что ее законодательство полностью отвечает всем требованиям указанных положений. Она также утверждает, что Правила процедуры административных судов и Правила процедуры гражданских судов (Zivilprozessordnung) обеспечивают эффективную правовую защиту, а именно: если апелляция хорошо обоснована, то соответствующий орган будет обязан пересмотреть соответствующий вопрос и для исполнения решений судов принимаются судебные приказы.

### III. Рассмотрение и оценка Комитетом

61. Германия ратифицировала Конвенцию 15 января 2007 года. Конвенция вступила в силу для Германии 15 апреля 2007 года.

62. Автор сообщения, утверждая, что в законодательстве соответствующей Стороны имеются недостатки, а именно, что оно не удовлетворяет требованиям положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции, подчеркивает, что наличие и проявление этих недостатков, каждого в отдельности и вместе взятых, является достаточным основанием для вывода о том, что соответствующая Сторона не соблюдает Конвенцию. Автор сообщения считает, что возможные различные толкования указанных положений судами не могут перевесить указанные недостатки.

63. Основной аргумент соответствующей Стороны заключается в том, что на практике все положения законодательства, оспариваемые автором сообщения, могут быть истолкованными и фактически толкуются и применяются в соответствии с требованиями Конвенции. Соответствующая Сторона считает, что представила Комитету ряд судебных решений, подтверждающих этот аргумент и служащих доказательством того, что в случае необходимости суды Германии готовы применять положения статьи 9 Конвенции напрямую.

64. Как уже отмечалось в выводах Комитета по ранее поступившим сообщениям, при оценке соблюдения положений статьи 9 Конвенции Комитет обращает внимание на общую картину доступа к правосудию в соответствующей Стороне в свете сформулированной в преамбуле Конвенции цели, заключающейся в том, что "эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона" (см. выводы Комитета, касающиеся сообщений АССС/С/2006/18 (Дания) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), пункт 30, и АССС/С/2011/58 (Болгария) (ECE/MP.PP/C.1/2013/4), пункт 52). Формулировка "общая картина" включает в себя как правовые рамки соответствующей Стороны, регулирующие доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, так и практическое применение указанных правовых норм судами. Кроме того, тот факт, что нормы международного соглашения могут применяться напрямую и иметь преимущество перед национальным законодательством, не должен служить для соответствующей Стороны оправданием для не-включения Конвенции в национальное законодательство в целях создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции (см. выводы Комитета по сообщению АССС/С/2006/17 (Европейский союз) (ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.10), пункт 58).

65. Поэтому при оценке соблюдения требований статьи 9 Конвенции Комитет не только выясняет, включила ли соответствующая Сторона положения Конвенции в национальное законодательство дословно, но также анализирует судеб-



ную практику, находящую отражение в нормах прецедентного права. Одной лишь гипотезы относительно того, что суды могут толковать соответствующие положения национального законодательства вразрез с требованиями Конвенции, недостаточно для того, чтобы можно было прийти к выводу, что соответствующая Сторона не соблюдает Конвенцию. Если соответствующие положения национального законодательства могут быть истолкованы как отвечающие требованиям Конвенции, то Комитет рассматривает, свидетельствуют ли представленные ему доказательные материалы о том, что в своей практической деятельности суды соответствующей Стороны действительно применяют заявленный подход. Если окажется, что на практике такой подход не применяется, то Комитет может сделать вывод, что соответствующая Сторона не обеспечивает выполнение Конвенции.

66. В этом контексте Комитет отмечает, что законодательство ЕС является частью национального законодательства государств – членов ЕС (см. выводы по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания), пункт 27).

67. Даже в тех случаях, когда представляется, что формулировки национального законодательства не соответствуют требованиям Конвенции, Комитет рассматривает представленные ему материалы судебной практики, чтобы установить, не отвечает ли требованиям Конвенции толкование, применяемое судами или другими государственными органами. В результате такого рассмотрения Комитет может сделать вывод, что соответствующая Сторона выполняет требования Конвенции, несмотря на формулировки, принятые в ее национальном законодательстве.

68. Исходя из этих общих принципов, Комитет рассматривает конкретные утверждения автора рассматриваемого сообщения и ответы соответствующей Стороны. Комитет не рассматривает утверждение, что в контексте пункта 2 статьи 9 НПО могут запрашивать рассмотрение только тех правовых положений, которые устанавливают личные права отдельных индивидуумов, поскольку автор сообщения и соответствующая Сторона согласились, что этот вопрос снимается в связи с решением Европейского суда по делу *Трианель*, которое впоследствии нашло отражение в судебной практике германских судов и в поправках, внесенных в Закон об апелляциях по экологическим вопросам в 2013 году. Комитет также решил не рассматривать утверждения относительно новых требований, касающихся судебных процедур рассмотрения апелляций по вопросам, касающимся окружающей среды, введенных в соответствии с поправками в Закон об апелляциях по экологическим вопросам 2013 года. Не располагая примерами практического применения судами новых положений Закона об апелляциях по экологическим вопросам, Комитет не может оценить, соответствуют ли упомянутые положения требованиям Конвенции.

**Процессуальная правоспособность природоохранных НПО в процедурах обжалования, касающихся участия общественности, в соответствии с положениями статьи 6 (пункт 2 статьи 9)**

69. Как было кратко отмечено выше (в пунктах 40–53), автор сообщения утверждает, что ряд установленных в Законе об апелляциях по экологическим вопросам условий процессуальной правоспособности природоохранных НПО, позволяющих им иметь доступ к процедурам оспаривания решений, действий и бездействия в соответствии с положениями статьи 6 Конвенции, не соответствует положениям пункта 2 статьи 9 Конвенции. Комитет оценивает каждое из положений, оспариваемых автором сообщения, на основе общих принципов, упомянутых в пунктах 64–67 выше.

- а) *Требование, в соответствии с которым, для того чтобы иметь возможность подачи апелляции, НПО должна заявить, что оспариваемое решение затрудняет достижение целей организации, сформулированных в ее уставных документах*

70. Автор сообщения утверждает, что установленное в Законе об апелляциях по экологическим вопросам условие, согласно которому заявляющая апелляцию природоохранная НПО должна заявить, что оспариваемое решение затрудняет достижение целей организации, сформулированных в ее уставных документах, не соответствует требованиям Конвенции. Согласно автору сообщения, все природоохранные НПО, отвечающие общим условиям, установленным в разделе 3 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, должны иметь доступ к процедурам оспаривания решений без каких-либо дополнительных ограничений. На это соответствующая Сторона возражает, заявляя, что указанное условие не нарушает пункт 2 статьи 9 Конвенции, поскольку оно представляет собой разумное и законное "требование, предъявляемое национальным законодательством", предусмотренное в пункте 5 статьи 2 Конвенции.

71. Из пункта 5 статьи 2 следует, что неправительственные организации, "содействующие охране окружающей среды", считаются организациями, имеющими заинтересованность в охране окружающей среды. Согласно пункту 2 статьи 9 Конвенции любая неправительственная организация, отвечающая требованиям, указанным в пункте 5 статьи 2, должна рассматриваться как имеющая достаточную заинтересованность в процессе принятия решения, и в этой связи ей должна быть обеспечена процессуальная правоспособность в процедурах для принятия решений. Из этого следует, что предусматриваемый в национальном законодательстве критерий, согласно которому, для того чтобы НПО обладала процессуальной правоспособностью в процедуре рассмотрения принятого решения, она должна способствовать защите окружающей среды, сам по себе не противоречит Конвенции. Однако, для того чтобы требования на этот счет соответствовали духу и принципам Конвенции, решения об их применении должны приниматься "в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию" (см. выводы по сообщениям АССС/С/2006/11 (Бельгия) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), пункт 27, и АССС/С/2009/43 (Армения) (ECE/MP.PP/2011/11/Add.1), пункт 81). Это означает, что любые требования, выдвигаемые соответствующей Стороной, должны быть четко сформулированными, не быть чрезмерно обременительными для природоохранных НПО и применяться таким образом, чтобы они не вызвали существенного ограничения доступа таких НПО к правосудию.

72. Принятый в законодательстве соответствующей Стороны критерий, устанавливающий, что природоохранные НПО должны продемонстрировать, что оспариваемое решение затрудняет достижение целей их деятельности, по существу, является одним из "требований, предъявляемых национальным законодательством", о которых говорится в пункте 5 статьи 2 Конвенции. Этот критерий сформулирован достаточно четко, и представляется, что он не возлагает на природоохранные НПО чрезмерного бремени, поскольку соответствие этому критерию легко доказать, указав цели деятельности организации, сформулированные в ее уставных документах. Кроме того, НПО имеют возможность по своему усмотрению периодически изменять формулировки своих целей. Комитету не было представлено информации, из которой бы следовало, что государственные органы и суды соответствующей Стороны применяют рассматриваемый критерий каким-либо образом, создающим серьезные препятствия для доступа природоохранных НПО к правосудию.

73. Поскольку представляется, что применение рассматриваемого требования соответствующей Стороной не противоречит цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию, то соответствующая Сторона соблюдает положения пункта 2 статьи 9 в рассматриваемом аспекте.

- b) *Требование Конвенции в отношении обеспечения возможности оспаривать "законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения" не включено в германское законодательство*

74. Автор сообщения утверждает, что, поскольку не обеспечено четкого включения в германское законодательство требования Конвенции относительно того, что представители заинтересованной общественности должны иметь право оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6 Конвенции, соответствующая Сторона не выполняет положения пункта 2 статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона не соглашается с этим утверждением, указывая, что в соответствии с Законом об апелляциях по экологическим вопросам заинтересованные представители общественности имеют возможность оспаривать законность решений как с правовой, так и с процессуальной точки зрения, а также что Стороны не обязаны дословно включать формулировки Конвенции в национальное законодательство.

75. Сам по себе тот факт, что в национальное законодательство не включена дословная формулировка какого-либо положения Конвенции, не является достаточным основанием для вывода о том, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение Конвенции. Утверждения автора сообщения относительно последствий невключения в германское законодательство точной формулировки требований, касающихся оспаривания "законности с правовой и процессуальной точки зрения" любых решений, действия или бездействия, не подтверждены по существу практическими примерами. Поэтому Комитет не делает вывод, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции в рассматриваемом аспекте.

- c) *Требование заявлять, что оспариваемое решение противоречит законоположениям о "соответствии интересам охраны окружающей среды"*

76. Автор сообщения утверждает, что путем сведения охвата судебных процедур до рамок якобы имеющих место нарушений правовых положений, "соответствующих интересам охраны окружающей среды" ("*dem Umweltschutz dienen*") Закон об апелляциях по экологическим вопросам вводит ограничение, которое не предусмотрено в пункте 2 статьи 9 Конвенции, тем самым сужая диапазон административных решений, которые могут оспаривать представители заинтересованной общественности. Автор сообщения добавляет, что во многих случаях трудно определить, соответствует ли то или иное положение "интересам охраны окружающей среды", и это может вызывать неопределенность в отношении того, удовлетворяются ли условия для признания исковой правоспособности. Согласно соответствующей Стороне, решения, в отношении которых могут проводиться судебные процедуры обжалования в соответствии с Законом об апелляциях по экологическим вопросам, четко определены в разделе 1 указанного Закона, и они не ограничены рассматриваемым требованием. Соответствующая Сторона также отмечает, что даже если бы ограничение охвата судебных процедур обжалования предполагаемых нарушений правовых положений, "соответствующих интересам охраны окружающей среды", действительно имело место, то и такая ситуация отвечала бы требованиям Конвенции, поскольку она соответствовала бы целям Конвенции и ее сфокусированности на

принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Нет никаких признаков того, что данное условие может каким-либо образом ограничить практический доступ к правосудию.

77. Как отмечалось выше, соответствующая Сторона не обязана дословно включать текст Конвенции в свое национальное законодательство. Однако при использовании права формулировать свое национальное законодательство по своему усмотрению соответствующая Сторона не должна вводить дополнительные требования, ограничивающие возможности общественности реализовать права, установленные в Конвенции, если только в Конвенции нет правовой основы для введения таких ограничений.

78. В соответствии с пунктом 2 статьи 9 каждая Сторона должна обеспечить доступ к процедурам обжалования любых решений, действий или бездействия, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции. Круг субъектов, которые имеют право оспаривать такие решения, Стороны могут устанавливать (ограничивать) в соответствии с положениями пункта 5 статьи 2 и подпунктов а) и б) пункта 2 статьи 9 Конвенции. Однако Стороны не имеют права ни в своем законодательстве, ни на практике применять дополнительные критерии, которые бы ограничивали доступ к процедуре обжалования принятых решений, например, путем ограничения охвата аргументов, которые заявитель иска может использовать для оспаривания конкретного решения<sup>24</sup>. Хотя Конвенция касается вопросов окружающей среды, могут быть законоположения, которые не способствуют защите окружающей среды и могут быть нарушены при принятии решений в соответствии со статьей 6 Конвенции, например, положения, касающиеся условий строительства и реконструкции, экономических аспектов инвестиций, торговли, финансов, правил государственных закупок и т. д. В этом контексте процедуры рассмотрения, о которых говорится в пункте 2 статьи 9 Конвенции, не должны ограничиваться лишь якобы имеющими место нарушениями положений национального законодательства "соответствующих интересам охраны окружающей среды", "касающихся окружающей среды" или "способствующих защите окружающей среды", поскольку в Конвенции нет правовых оснований для таких ограничений.

79. В ситуациях, когда налицо явное противоречие между положениями национального законодательства и требованиями Конвенции, как это имеет место в рассматриваемом случае, соответствующая Сторона обязана представить свидетельства того, что ее суды интерпретируют соответствующие положения в соответствии с Конвенцией (см. пункт 67). Однако соответствующая Сторона не предъявила таких свидетельств в отношении применения требования о "соответствии интересам охраны окружающей среды". В своих замечаниях по проекту заключений Комитета соответствующая Сторона ссылается на ряд судебных решений, которые, по ее мнению, свидетельствуют о том, что "соответствие интересам охраны окружающей среды" трактуется судами в широком смысле. Из материалов соответствующих дел, например, следует, что при их рассмотрении суды принимают во внимание вопросы защиты здоровья людей и защиты от наводнений. Однако эти вопросы относятся к тематике, связанной с вопросами окружающей среды. В этом контексте Комитет не убежден, что приведен-

<sup>24</sup> Аналогично, в пункте 36 постановления Европейского суда по делу *Алтрип* говорится: "Устанавливая, что решения, действия или бездействие, о которых говорится в указанном документе, должны поступать в суд, проходя процедуру рассмотрения с целью проверки их законности с правовой и процессуальной точки зрения, первый пункт статьи 10а Директивы 85/337 никоим образом не ограничивает доводы, которые могут выдвигаться в поддержку проведения таких процедур".

ные примеры свидетельствуют о том, что в рамках деятельности, "соответствующей интересам охраны окружающей среды", могут рассматриваться вопросы, не касающиеся окружающей среды.

80. В свете изложенного Комитет делает вывод о том, что, установив требование, в соответствии с которым, чтобы иметь возможность подачи апелляции в соответствии с Законом об апелляциях по экологическим вопросам, природоохранная НПО должна заявить, что оспариваемое решение нарушает положение закона о "соответствии интересам охраны окружающей среды" (*dem Umweltschutz dienen*), соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции.

- d) *Требование заявлять, что оспариваемое решение нарушает нормы права, которые могут иметь важное значение для конкретного решения, и обжалование нарушений процедурного характера*

81. Автор сообщения утверждает, что требования Закона об апелляциях по экологическим вопросам, согласно которым для того, чтобы иметь возможность подачи апелляции, природоохранная НПО обязана заявить, что оспариваемое решение нарушает нормы права, которые "могут иметь важное значение" для соответствующего решения ("*für die Entscheidung von Bedeutung sein können*"), и апелляция может быть признана обоснованной только в том случае, если суд сочтет, что нарушенные правовые нормы "имеют важное значение" для рассматриваемого решения ("*für die Entscheidung von Bedeutung sind*"), представляют собой ограничения, идущие вразрез с положениями пункта 2 статьи 9 Конвенции. В частности, автор сообщения отмечает, что применение этих требований существенно сужает возможности природоохранных НПО оспаривать процессуальную законность решений, принимаемых в соответствии с Законом об апелляциях по экологическим вопросам. Не соглашаясь с автором сообщения, соответствующая Сторона утверждает, что, в целом, тот факт, что суды рассматривают только те якобы имевшие место нарушения положений Конвенции, которые могут иметь отношение к принятию конкретного решения, не противоречит Конвенции. Соответствующая Сторона также отмечает, что согласно германскому законодательству законность с правовой точки зрения любого решения органа государственной власти подлежит тщательному рассмотрению суда, в то время как ошибки процессуального характера имеют второстепенное значение. Соответствующая Сторона считает, что правомочность судов оценивать, могла ли ошибка процессуального характера оказать влияние на законность решения с правовой точки зрения, и отменять решение только в том случае, если ответ на указанный вопрос будет утвердительным, соответствует требованиям Конвенции. Соответствующая Сторона также подчеркивает, что в германских судах указанные в утверждениях автора сообщения нарушения существенных процессуальных прав, гарантированных в статье 6 Конвенции, считаются "фундаментальными ошибками процедурного характера", и в этих случаях гарантируется возможность обжалования и аннулирования решения.

82. Комитет напоминает, что существует прямая связь между пунктом 2 статьи 9 Конвенции и статьей 6, в которой установлены права заинтересованной общественности на участие в процедурах принятия решений, касающихся разрешения конкретных видов деятельности. Каждая Сторона обязана обеспечить для представителей заинтересованной общественности возможности полного использования своих прав на участие в процедурах принятия решений, установленных в пункте 6 Конвенции.

83. Согласно пункту 2 статьи 9 в сочетании с пунктом 4 статьи 9, в случаях нарушения процедурных прав, установленных в пункте 6, Стороны Конвенции

обязаны обеспечить представителям заинтересованной общественности доступ к эффективным средствам правовой защиты. Поэтому теоретически в соответствии с Конвенцией вопросы о предоставлении представителям общественности возможностей оспаривать процессуально-правовую законность решений, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции, возникать не должны, однако на практике суды систематически отказывают в предоставлении таких возможностей, признавая соответствующие запросы либо неприемлемыми, либо недостаточно обоснованными, на том основании, что якобы имевшие место нарушения процедурного характера не имели важного значения для принятия решений (то есть, что решение было бы тем же самым и в ситуации, если бы конкретного нарушения процедурного характера не было).

84. В свете вышеизложенного Комитет рассматривает информацию, представленную автором сообщения и соответствующей Стороной, чтобы выяснить, действительно ли суды соответствующей Стороны систематически отказывают в доступе к процедурам обжалования, признавая соответствующие запросы неприемлемыми или недостаточно обоснованными, в ситуациях, когда заявители утверждают, что были нарушены процедурные права, установленные в статье 6 Конвенции.

85. В разделе 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам не предусмотрено никаких критериев для определения, в каких ситуациях нарушение правовой нормы может "иметь важное значение" для оспариваемого решения. В разделе 4 Закона об апелляциях по экологическим вопросам конкретно указано, что запрос об отмене принятого решения может быть подан, если не были проведены а) ОВОС или б) предварительная оценка проекта в соответствии с требованиями ОВОС, требуемая в соответствии с Законом об ОВОС. Комитет отмечает, что автор сообщения и соответствующая Сторона расходятся в оценке того, "могут" ли нарушения, перечисленные в разделе 4 Закона об апелляциях по экологическим вопросам, вести к отмене оспариваемого решения, как это утверждает автор сообщения, или же они "должны" иметь такие последствия, как это считает соответствующая Сторона.

86. Основываясь на представленной ему информации, Комитет констатирует, что для того, чтобы апелляция НПО была признана приемлемой, соответствующая неправительственная организация должна заявить, что якобы нарушенное положение "могло бы иметь" важное значение для оспариваемого решения, а для признания апелляции обоснованной суд должен прийти к заключению, что нарушенные положения "имеют" важное значение для оспариваемого решения.

87. В целом, возможность вынесения национальными судами суждения в отношении того, могли ли бы нарушенные положения иметь сколько-нибудь важное значение для вопросов существования конкретного дела, не противоречит ни требованиям пункта 2 статьи 9, ни целям Конвенции<sup>25</sup>. Сама по себе такая возможность не мешала бы природозащитным НПО оспаривать законность решений с материально-правовой и процессуальной точки зрения.

88. Представленная автором сообщения и соответствующей Стороной информация относительно охвата судебных процедур рассмотрения предполагаемых нарушений процедурного характера вызывает сомнения в отношении того, что правовая система соответствующей Стороны обеспечивает для природозащитных НПО адекватный доступ к процедурам рассмотрения законности принятых решений с процессуальной точки зрения в соответствии с положениями

---

<sup>25</sup> Европейский суд пришел к аналогичным выводам в пункте 57 судебного дела *Altrun*.

статьи 6 Конвенции. В частности, это подтверждает тот факт, что в соответствии с пунктом 1 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам суд обсуждает вопрос о возможном "значении соответствующего положения для оспариваемого решения" еще на этапе обсуждения приемлемости апелляции, то есть не в рамках процедуры всеобъемлющего судебного рассмотрения дела.

89. Соответствующая Сторона представила материалы судебных дел, из которых следует, что германские суды считают нарушения процедурных прав, гарантируемых статьей 6 Конвенции, фундаментальными ошибками процедурного характера, в связи с которыми должно проводиться рассмотрение принятого решения и в конечном счете его аннулирование, и что по этим вопросам суды готовы применять положения Конвенции напрямую ("прямое применение пункта 2 статьи 9 Конвенции дополняет положения пунктов 1 и 5 раздела 2 Закона об апелляциях по экологическим вопросам")<sup>26</sup>. Запрос о вынесении предварительного постановления по судебному делу *Altrip*, с которым Федеральный административный суд обратился к Европейскому суду (см. пункт 35 выше), свидетельствует о том, что у германских судов нет определенности в отношении того, как им следует реагировать на нарушения процедурного характера, касающиеся принятых решений, в соответствии со статьей 6 Конвенции. Со своей стороны, автор сообщения не представил достаточных доказательств, например, в виде ссылок на недавние судебные дела, свидетельствующих о том, что суды, применяющие Закон об апелляциях по экологическим вопросам, фактически отказывают в рассмотрении апелляций и/или аргументов природоохранительных НПО, касающихся нарушений процедурного характера, якобы имевших место при принятии решений, подпадающих под действие пункта 6 Конвенции. Помимо этого из постановления Европейского суда по делу *Altrip* следует, что при рассмотрении дел, касающихся окружающей среды, германским судам надлежит принимать во внимание нарушения процедурного характера. Поэтому Комитет не считает, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции в отношении охвата рассмотрения в суде вопросов процессуальной законности решений, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции.

90. Тем не менее, Комитет выражает свою озабоченность по поводу отсутствия в правовой системе соответствующей Стороны ясности в отношении того, будут ли нарушения установленных в статье 6 прав процедурного характера рассматриваться как фундаментальные ошибки процедурного характера, влияющие на реализацию прав, предусмотренных в пункте 2 статьи 9 Конвенции. Комитет подчеркивает, что, если бы германские суды в своей практической деятельности отказывали в рассмотрении апелляций и/или аргументов представителей заинтересованной общественности, включая природоохранные НПО, касающихся законности с процессуальной точки зрения решений, подпадающих под действие статьи 6, то это означало бы невыполнение ими положений пункта 2 статьи 9.

**Процессуальная правоспособность НПО в части оспаривания действий и бездействия частных лиц и государственных органов (пункт 3 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции)**

91. Автор сообщения утверждает, что вне рамок охвата Закона об апелляциях по экологическим вопросам процессуальной правоспособностью оспаривать

<sup>26</sup> Решение Федерального административного суда от 13 декабря 2007 года по делу № 4 С 9/06.

действия и бездействие частных лиц и государственных органов, нарушающих положения экологического законодательства, обладают лишь лица, утверждающие, что нарушены их личные права. Этот же подход действует и в отношении природоохранных НПО. Автор сообщения считает, что такая ситуация не соответствует требованиям, которые установлены в пункте 3 статьи 9 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона не соглашается с этим и утверждает, что предусмотренное в ее законодательстве требование относительно того, что при подаче административной апелляции соответствующее лицо должно заявлять, что нарушены его личные права, является законным критерием, соответствующим положениям пункта 3 статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона также подчеркивает, что в соответствии с ее национальным законодательством природоохранные НПО имеют доступ к процедурам рассмотрения решений в сфере природоохранной деятельности вне рамок охвата Закона об апелляциях по экологическим вопросам, и в таком случае им не требуется утверждать, что нарушены их субъективные права. Соответствующая Сторона также ссылается на материалы судебных дел национальных судов, в которых "нарушение прав" истолковывается в широком смысле, а именно в недавно принятом решении Федерального административного суда от 5 сентября 2013 года<sup>27</sup> относительно правомочности экологических НПО оспаривать планы, касающиеся качества воздуха, термин "нарушение субъективных прав" истолкован в широком смысле (см. пункт 58 выше).

92. В отличие от положений пунктов 1 и 2 статьи 9, положения пункта 3 статьи 9 Конвенции применимы к широкому кругу действий или бездействия и позволяют Сторонам в процессе реализации соответствующих предписаний в большей мере действовать по своему усмотрению. Тем не менее, в соответствии с положениями пункта 3 установленные в национальном законодательстве критерии процессуальной правоспособности, если таковые имеются, непременно должны соответствовать цели Конвенции обеспечить широкий доступ к правосудию. 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. Вместе с тем Стороны не могут использовать формулировку "отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют" в качестве предлога для введения или сохранения настолько строгих критериев, что они действительно исключали бы для всех или почти всех представителей общественности, включая природоохранные НПО, возможность оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство в области окружающей среды. Доступ к таким процедурам должен осуществляться на основе принципа презумпции, а не эксклюзивности, поскольку пункт 3 статьи 9 следует рассматривать совместно со статьями 1 и 3 Конвенции, а также в свете провозглашенной в преамбуле цели, а именно, что "эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона" (см. выводы по сообщениям АССС/С/2005/11 (Бельгия), пункты 34–36; АССС/С/2006/18 (Дания), пункты 29–30; и АССС/С/2010/48 (Австрия) (ECE/MP.PP/C.1/2012/4), пункты 68–70).

93. При оценке соблюдения соответствующей Стороной положений пункта 3 статьи 9 Конвенции Комитет рассматривает "общую картину", представленную автором сообщения и соответствующей Стороной, то есть как соответствующую

<sup>27</sup> Case BVerwG 7 C 21.12.



шую законодательную базу, так и ее применение на практике (см. пункт 64 выше). Соответственно, Комитет выясняет, не блокирует ли национальное законодательство доступ к правосудию для представителей общественности, в том числе для представителей природоохранных НПО, и располагают ли они средствами правовой защиты, позволяющими реально оспорить конкретное действие или бездействие.

94. В пункте 3 статьи 9 не проводится различия между общественными и личными интересами или между объективными и субъективными правами, и действие этого пункта не ограничивается ни одной из упомянутых категорий интересов или прав. Более того, положения пункта 3 статьи 9 применяются в отношении нарушений любых положений национального законодательства, касающегося окружающей среды. Несмотря на то, что различные Стороны и юрисдикции могут применять различные определения общественных и личных интересов или объективных и субъективных прав, все они обязаны обеспечить доступ к процедурам обжалования всех нарушений национального законодательства, касающегося окружающей среды.

95. Соответствующая Сторона приняла экологические законы на федеральном уровне, и регионы (*федеральные земли*) обладают компетенцией для имплементации и обеспечения соблюдения этих законов. Регулирование доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, осуществляется в первую очередь на федеральном уровне. В соответствии с прочно закрепленным в германском процессуальном праве принципом, вытекающим из доктрины "нарушения прав" ("*Schutznormtheorie*"), доступ к правосудию предоставляется на основе того, утверждает ли автор сообщения, что имеет место нарушение его или ее субъективных прав. Строгое применение этого принципа в вопросах доступа к правосудию в соответствии с Конвенцией привело бы к несоблюдению пункта 3 статьи 9 Конвенции, поскольку многие нарушения со стороны государственных органов и частных лиц было бы невозможно оспорить, не доказав, что соответствующие нарушения ущемляют какое-либо субъективное право. Во многих ситуациях применение требования, касающегося наличия нарушения субъективных прав, полностью лишало бы природоохранные НПО возможности получить доступ к процедурам обжалования, поскольку указанные НПО участвуют в разбирательствах в защиту интересов общественности.

96. Соответствующая Сторона и автор сообщения соглашаются, что помимо прав на доступ к правосудию, установленных в Законе об апелляциях по экологическим вопросам, обеспечивающем имплементацию пункта 2 статьи 9 Конвенции, единственным другим источником четких законодательных положений, касающихся процессуальной правоспособности природоохранных НПО, являются протоколы судебных разбирательств в соответствии с Федеральным законом об охране природы или Законом об экологическом ущербе. Из вышеизложенного следует, что помимо прав на доступ к правосудию, установленных в Законе об апелляциях по экологическим вопросам, Федеральном законе об охране природы и Законе об экологическом ущербе, в законодательстве не предусмотрено никаких иных оснований для доступа природоохранных НПО к процедурам рассмотрения принятых решений.

97. Автор сообщения привел ряд примеров недавно принятых судебных решений, в которых природоохранным НПО якобы было отказано в процессуальной правоспособности<sup>28</sup>. Соответствующая Сторона оспаривает эти примеры,

<sup>28</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (дело 2 В 940/12, решение от 29 августа 2012 года); Verwaltungsgericht Kassel (дело 4 L 81/12 ks, решение от 2 августа

утверждая, что заявленные иски НПО были приемлемыми, но в удовлетворении этих исков было отказано в силу их необоснованности. Соответствующая Сторона также представила текст постановления Федерального административного суда от 5 сентября 2013 года, в соответствии с которым одному из НПО в области охраны воздуха от загрязнения была предоставлена процессуальная правоспособность вне сферы действия Закона об апелляциях по экологическим вопросам, Федерального закона об охране природы и Закона об экологическом ущербе со ссылкой на пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции и на соответствующие решения Европейского суда.

98. Федеральный административный суд в своем постановлении от 5 сентября 2013 года, принятом после вынесения Европейским судом решения по делу "О словацком буром медведе"<sup>29</sup> расширил толкование критерия "нарушение права". Однако это было сделано для того, чтобы обеспечить надлежащее исполнение соответствующего законодательства ЕС (см. пункты 20–26 и пункт 46 постановления Федерального административного суда), и из этого не следует, что суды будут применять такое же толкование в областях национального законодательства, имеющих отношение к Орхусской конвенции, но не подпадающих под действие законодательства ЕС. Нет никакой гарантии и в отношении того, насколько широко упомянутое толкование будет применяться в будущих судебных решениях. Даже Федеральный административный суд считает, что для того, чтобы Германия могла в полной мере выполнять требования пункта 3 статьи 9 Конвенции, потребуются внести изменения в национальное законодательство (см. пункт 32 постановления Федерального административного суда).

99. Если бы широкое толкование термина "нарушение субъективных прав", нашедшее отражение в постановлении Федерального административного суда от 5 сентября 2013 года, стало элементом обычной практики судов Германии во всех областях национального законодательства, имеющего отношение к Конвенции, то это могло бы означать выполнение положений пункта 3 статьи 9 Конвенции. Однако в отсутствие законодательных гарантий для представителей общественности, в том числе для природоохранных НПО, относительно доступа к процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов в областях национального законодательства, не относящихся к сфере действия Закона об апелляциях по экологическим вопросам, Федерального закона об охране природы и Закона об экологическом ущербе, Комитет приходит к выводу, что соответствующая Сторона не обеспечивает для природоохранных НПО процессуальной правоспособности, позволяющей им оспаривать действия или бездействие, нарушающие национальное законодательство, касающееся окружающей среды.

100. В силу изложенных причин Комитет делает вывод о том, что в результате необеспечения природоохранным НПО во многих секторальных законах права подавать иски для обжалования действий или бездействия государственных органов или частных лиц, которые нарушают положения национального законодательства, касающегося окружающей среды, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции.

---

2012 года); Bayerische Verwaltungsgerichtshof (дело 8 CS 12847, решение от 21 августа 2012 года).

<sup>29</sup> Case C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky [2011] ECR I-1255.

## IV. Выводы и рекомендации

101. На основании вышеизложенного Комитет принимает сформулированные ниже выводы и рекомендации.

### A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

102. Комитет делает вывод, что:

а) установив требование, в соответствии с которым, чтобы иметь возможность подачи апелляции в соответствии с Законом об апелляциях по экологическим вопросам, природоохранная НПО должна заявить, что оспариваемое решение противоречит положению закона о "соответствии интересам охраны окружающей среды", соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции (пункт 80);

б) в результате необеспечения природоохранным НПО во многих секторальных законах права подавать иски для обжалования действий или бездействия государственных органов или частных лиц, которые нарушают положения национального законодательства, касающегося окружающей среды, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции (пункт 100).

### B. Рекомендации

103. В соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 Комитет рекомендует Совещанию Сторон в соответствии с пунктом 37 б) приложения к решению I/7 рекомендовать соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры, с тем чтобы:

а) НПО, способствующие охране окружающей среды, могли оспаривать с материально-правовой и процессуальной точек зрения законность любого решения, действия или бездействия, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции, без обязательного формулирования заявления о том, что оспариваемое решение противоречит положению закона о "соответствии интересам охраны окружающей среды";

б) критерии предоставления НПО, способствующим охране окружающей среды, права подачи исков для оспаривания действий или бездействия частных лиц или государственных органов, которые нарушают нормы национального законодательства по вопросам окружающей среды, подпадающие под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции, были пересмотрены и конкретно изложены в секторальных природоохранных законах в дополнение к любым иным существующим критериям предоставления НПО права подачи исков, изложенным в Законе об апелляциях по экологическим вопросам, Федеральном законе об охране природы и Законе об экологическом ущербе.