



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 соблюдению

Пятьдесят седьмое совещание

Женева, 27–30 июня 2017 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

Выводы и рекомендации Комитета по соблюдению в отношении сообщения АССС/С/2008/32 (часть II) относительно соблюдения Конвенции Европейским союзом¹

Приняты Комитетом по соблюдению 17 марта 2017 года*

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Справочная информация	3
II. Краткое изложение фактов и информации о правовой основе и соответствующих вопросах	4
A. Правовая основа	4
B. Вопросы существа.....	5

¹ Настоящее сообщение первоначально касалось несоблюдения Конвенции Европейским сообществом. С 1 декабря 2009 года Европейский союз стал правопреемником Европейского сообщества в отношении его обязательств по Конвенции (Лиссабонский договор, вносящий поправки в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества). В настоящих выводах систематически делаются ссылки на законодательство, учреждения и органы Европейского союза, даже в том случае, если они касаются положения до вступления в силу Лиссабонского договора.

* Настоящий документ был представлен с опозданием по причине необходимости дополнительного времени для завершения его подготовки.



III.	Рассмотрение и оценка Комитетом	8
A.	Правовая основа и круг вопросов, рассмотренных Комитетом.....	8
B.	Вопросы существа.....	11
IV.	Выводы и рекомендации	24
A.	Основные выводы, касающиеся несоблюдения.....	24
B.	Рекомендации	24

I. Справочная информация

1. 1 декабря 2008 года неправительственная организация (НПО) «КлаентЭрс» (автор сообщения), поддержанная рядом организаций и одним частным лицом², представила Комитету по соблюдению, действующему в рамках Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, которое содержало утверждения о несоблюдении Европейским союзом своих обязательств по пункту 1 статьи 3 и по пунктам 2, 3, 4 и 5 статьи 9 Конвенции³.
2. Это сообщение кратко изложено в пунктах 2 и 3 выводов и рекомендаций Комитета в отношении сообщения АССС/С/2008/32 (часть I) относительно соблюдения Европейским союзом⁴, которые были приняты Комитетом на его тридцать втором совещании (Женева, 11–14 апреля 2011 года).
3. Часть I выводов посвящена изложению основных утверждений автора сообщения и анализу практики Суда Европейского союза (СЕС) в области доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в целом. Комитет рассмотрел вопрос о том, принял ли СЕС при разбирательстве по делу *ВФП*⁵ во внимание тот факт, что Орхусская конвенция вступила в силу для соответствующей Стороны. Комитет постановил не делать конкретного вывода о том, равносильно ли наличие данного дела само по себе несоблюдению Конвенции. Кроме того, в ожидании итогового решения по делу *Стихтинг мильё*⁶, которое все еще находится на рассмотрении СЕС, Комитет воздержался от рассмотрения вопроса о том, соответствует ли Регламент (ЕК) № 1367/2006 Европейского парламента и Совета от 6 сентября 2006 года по применению положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, учреждениями и органами Сообщества (Орхусский регламент)⁷ или любая другая соответствующая внутренняя процедура административного пересмотра Европейского союза требованиям о доступе к правосудию, содержащимся в Конвенции.
4. Выводы Комитета в части I более подробно изложены в пунктах 41–42 ниже.
5. 23 июля 2012 года автор сообщения проинформировал Комитет о решении Европейской комиссии обжаловать решение Общего суда от 14 июня 2012 года по делу *Стихтинг мильё*. На своем тридцать восьмом совещании (Женева, 25–28 сентября 2012 года) Комитет постановил приостановить рассмотрение в отношении части II данного сообщения до тех пор, пока Суд не вынесет свое окончательное решение по данному делу⁸.
6. 23 февраля 2015 года автор сообщения проинформировал Комитет о том, что Суд вынес свое решение по апелляции по делу *Стихтинг мильё* от 13 января 2015 года⁹ и представил свои замечания по нему. По приглашению Комитета

² См. сноску 2 в документе ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1.

³ Указанное сообщение и относящиеся к нему документы размещены по адресу <http://www.unecce.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

⁴ ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1.

⁵ Дело T-91/07, *WWF-UK Ltd v. Council of the European Union*, 2008 E.C.R. II-81; и дело C-355/08, *WWF-UK Ltd v. Council of the European Union and the Commission of the European Communities*, 2009 E.C.R. I-73.

⁶ Дело T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu u Pesticides Action Network Europe v. Commission*, ECLI:EU:T:2012:300.

⁷ OJ L 264/13, 25.09.2006.

⁸ См. ECE/MP.PP/C.1/2012/8, пункт 11.

⁹ Объединенные дела C-404/12 P и C-405/12 P, *Council and Commission v. Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe*, ECLI:EU:C:2015:5.

соответствующая Сторона представила свои замечания по замечаниям автора сообщения от 11 июня 2015 года.

7. На своем сорок восьмом совещании (Женева, 30 июня – 3 июля 2015 года) Комитет провел слушание для обсуждения сообщения по существу с участием представителей соответствующей Стороны, автора сообщения и наблюдателей¹⁰. Комитет подтвердил приемлемость сообщения и приступил к обсуждению проекта своих выводов в закрытом заседании.

8. Комитет согласовал проект своих выводов по части II данного сообщения на своем пятьдесят третьем совещании (Женева, 21–24 июня 2016 года). В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 указанный проект выводов был направлен соответствующей Стороне и автору сообщения с просьбой представить замечания до 25 июля 2016 года.

9. 30 июня 2016 года соответствующая Сторона обратилась с просьбой продлить конечный срок представления замечаний, которая была удовлетворена Председателем Комитета 13 сентября, после рассмотрения мнений автора сообщения от 27 июля и уточнения соответствующей Стороны от 29 июля.

10. 17 июля 2016 года автор сообщения проинформировал Комитет о том, что у него нет замечаний по проекту выводов. 18 октября 2016 года соответствующая Сторона представила свои замечания по проекту выводов Комитета с просьбой, среди прочего, провести второе слушание по части II.

11. На своем пятьдесят пятом совещании (Женева, 6–9 декабря 2016 года) Комитет рассмотрел просьбу соответствующей Стороны и постановил, что она не выдвинула никаких аргументов, обосновывающих проведение второго слушания.

12. С учетом полученных замечаний Комитет завершил подготовку своих выводов в закрытом заседании и принял их с использованием электронной процедуры принятия решений 17 марта 2017 года. Комитет постановил опубликовать свои выводы в качестве официального предсессионного документа для своего пятьдесят седьмого совещания.

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

A. Правовая основа

13. В пунктах 16–19 части I приводится анализ процедур и средств правовой защиты, доступных для физических и юридических лиц.

14. Кроме того, заявитель может подать иск в соответствии со статьей 277 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) (бывшая статья 241 Договора об учреждении Европейского сообщества) о признании неправомерным любого акта общего применения, принятого каким-либо учреждением, органом, институтом или агентством Европейского союза¹². Неправомерность в соответствии со статьей 277 может служить предметом лишь вспомогательного иска и не является сама по себе основанием для возбуждения иска.

¹⁰ Кроме того, несколько наблюдателей представили письменные заявления (см. <http://www.unecsc.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>).

¹¹ В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, признанные относящимися к вопросу о соблюдении, которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

¹² Замечания соответствующей Стороны по замечаниям автора сообщения по решениям Суда от 11 июня 2015 года, пункты 43 и 46.

В. Вопросы существа

Представления автора сообщения

15. Автор сообщения заявляет об общей неспособности соответствующей Стороны выполнять свои обязательства в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции в отношении права НПО подавать иски в СЕС, утверждая, что Суд избегает рассмотрения ключевого правового вопроса: совместимости пункта 1 статьи 10 Орхусского регламента и пункта 3 статьи 9 Конвенции¹³.

16. Автор сообщения утверждает, что, как однозначно следует из формулировки пункта 3 статьи 9, его сфера охвата распространяется на «действия или бездействие» без каких-либо ограничений, за исключением решений, принятых в рамках законодательных и судебных полномочий государственных органов.

17. Автор сообщения утверждает, что в отличие от пункта 2 статьи 9 пункт 3 статьи 9 Конвенции применим не только к разрешениям, но и ко всем действиям и бездействию. Однако ограничивая возможность использования процедуры подачи иска о внутреннем пересмотре в соответствии со статьей 10 Орхусского регламента актами индивидуального применения, данный Регламент фактически ограничивает процедуру пересмотра разрешениями и лицензиями. Кроме того, в качестве административных актов рассматриваются не все разрешения и лицензии, а лишь те из них, которые выдаются оператору, изготовителю или производителю. В результате оспорено может быть лишь весьма небольшое число решений, принятых по вопросам, касающимся окружающей среды¹⁴. Поэтому, по мнению автора сообщения, пункт 1 статьи 10 Регламента не обеспечивает надлежащего осуществления пункта 3 статьи 9.

18. Автор сообщения утверждает, что Суд мог бы избрать иной правовой подход и приступить к изучению совместимости Регламента с Конвенцией, либо путем признания того, что пункт 3 статьи 9 Конвенции является достаточно четким и безусловным для непосредственного применения¹⁵, либо путем использования иного правового прецедента, такого как дело *компании «Биотек»*¹⁶, на которое сослался в своем мнении генеральный адвокат¹⁷.

19. Автор сообщения утверждает, что с момента опубликования выводов Комитета по части I практика Суда, как об этом свидетельствует дело *инуита*¹⁸, не привела к изменению толкования им критерия «индивидуальной затрагиваемости», установленного в пункте 4 статьи 263 ДФЕС¹⁹. Суд подтвердил прецедент из судебного решения по делу *Плауманн*²⁰, который был сочтен Комитетом в

¹³ Замечания автора сообщения по решениям Суда по делам С-401/12 Р–С-405/12 Р от 23 февраля 2015 года, пункт 16.

¹⁴ Там же, пункт 23.

¹⁵ Там же, пункты 26–27.

¹⁶ Дело С-377/98, *Kingdom of the Netherlands v. European Parliament and Council*, 2011 E.C.R. I-7079.

¹⁷ Замечания автора сообщения от 23 февраля 2015 года, пункт 30, содержащий ссылку на мнение генерального адвоката Яскинена от 8 мая 2014 года по объединенным делам С-401/12 Р, С-402/12 Р и С-403/12 Р.

¹⁸ Дело С-583/11 Р, *Inuit Tapiriit Kanatami v. European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2013:625, пункт 72.

¹⁹ Комментарии автора сообщения от 23 февраля 2015 года, пункт 33.

²⁰ Суд постановил, что «лица, которые не являются адресатами данного решения, могут утверждать, что оно индивидуально их затрагивает, только в том случае, если указанное решение затрагивает их по причине определенных характеристик, присущих именно этим лицам, или по причине обстоятельств, которые отличают их от всех других лиц, и в силу этих факторов выделяет их индивидуально точно так же, как в случае лица, которому решение адресовано». См. дело 25/62, *Plaumann & Co v. Commission of the European Economic Community*, 1963 E.C.R. 95.

своих выводах по части I чрезмерно ограничительным и закрывающим любой доступ к правосудию²¹.

20. Кроме того, автор сообщения утверждает, что критерий «в соответствии с природоохранным законодательством», упомянутый в пункте 1 f) статьи 2 Орхусского регламента, не соответствует пункту 3 статьи 9 Конвенции, поскольку оно представляет собой явное препятствие доступу к правосудию²².

21. Кроме того, автор сообщения утверждает, что критерий «юридически обязательных и внешних последствий», упомянутый в пункте 1 g) статьи 2 Орхусского регламента, служит еще одним препятствием для осуществления права оспаривать решения и не имеет обоснования в пункте 3 статьи 9 Конвенции²³.

22. Автор сообщения утверждает, что пункт 2 d) статьи 2 Конвенции не распространяется на решения государственных органов только тогда, когда они действуют в своем законодательном и судебном, но не в административном качестве. Тот факт, что учреждения действуют в качестве органа по пересмотру при принятии этих административных решений, не может оправдать их освобождение от пересмотра²⁴.

23. Согласно автору сообщения, решения, принятые Комиссией по вопросам конкуренции, уже подпадают под юрисдикцию Суда. Юридические или физические лица, желающие обжаловать их, должны удовлетворять критериям «непосредственной и индивидуальной затрагиваемости», изложенным в пункте 4 статьи 263 ДФЕС, и бенефициарам государственной помощи и их конкурентам часто предоставляется право на иск²⁵. Автор сообщения утверждает, что это создает очевидное несоответствие между правом компаний и государственных органов, которые имеют право обжаловать такие решения в целях защиты своих экономических и коммерческих интересов, и НПО, которые не могут использовать аналогичные правовые средства в целях защиты окружающей среды²⁶.

24. Автор сообщения вновь подтверждает свои аргументы в отношении того, что внутренняя процедура пересмотра, предусмотренная статьей 10 Орхусского регламента, не является ни адекватной, ни эффективной и ни справедливой²⁷. Кроме того, положение о том, что именно учреждение Европейского союза, которое приняло оспариваемое решение, должно решать, желает оно или нет пересмотреть свое собственное решение, не обеспечивает независимого и беспристрастного механизма правовой защиты. Автор сообщения утверждает, что данное учреждение будет действовать предвзято, что вполне естественно, и считать, что все проверки юридической чистоты и соблюдения были проведены²⁸.

Представления соответствующей Стороны

25. Соответствующая Сторона не согласна с утверждениями автора сообщения.

26. Соответствующая Сторона утверждает, что решения Европейской комиссии об отказе в пересмотре Решения С (2009) 2560 и Регламента Комиссии 149/2008²⁹, отмененные Общим судом, были вновь признаны правомерными ex tunc именно потому, что акты, иск о пересмотре которых был подан, были

²¹ Замечания автора сообщения от 23 февраля 2015 года, пункт 34.

²² Там же, пункт 60.

²³ Там же, пункт 69.

²⁴ Там же, пункт 73.

²⁵ Там же, пункт 77.

²⁶ Там же, пункт 78.

²⁷ Там же, пункт 82.

²⁸ Там же, пункт 83.

²⁹ OJ L 58/1, 01.03.2008.

сочтены актами общего применения, и, таким образом, не подпадающими под действие Орхусского регламента³⁰.

27. Соответствующая Сторона подчеркнула, что «альтернативное правовое обоснование», приводимое автором сообщения, утверждающим, что Суд «мог бы вполне избрать иной правовой подход», игнорирует эти решения и не может заменить собой выводы Суда³¹.

28. По мнению соответствующей Стороны, это не соответствует пункту 3 статьи 9 Конвенции, поскольку данное положение не может использоваться в качестве параметра для оценки правомерности Орхусского регламента. Стороны Конвенции обладают свободой усмотрения в отношении порядка осуществления пункта 3 статьи 9 в рамках своих национальных правовых режимов, и учреждения Европейского союза реализуют эту свободу усмотрения в контексте Орхусского регламента³².

29. Что касается осуществления пункта 3 статьи 9, то соответствующая Сторона заявляет, что Европейский союз привел свою систему в соответствие; статья 12 Орхусского регламента наделяет природоохранные НПО правом обращаться в суды Европейского союза с исками пересмотре решений³³.

30. Кроме того, соответствующая Сторона указывает, что другие элементы законодательства Европейского союза содержат конкретные положения о доступе к правосудию для представителей общественности (НПО и отдельных лиц, при определенных условиях) по смыслу Конвенции³⁴. В этой связи соответствующая Сторона ссылается на ряд решений СЕС, в которых Суд признал важность наделяния НПО правом обращаться с иском в суд в целях обеспечения применения законодательства Европейского союза и условия предоставления такого права³⁵.

31. Соответствующая Сторона подчеркивает, что поскольку Европейский союз не принял конкретного законодательства, призванного обеспечить осуществление пункта 3 статьи 9 Конвенции, выполнение своих обязательств в соответствии со статьей 9 Конвенции, которая, согласно статье 216 ДФЕС, стала частью законодательства Европейского союза, является обязанностью государств – членов Европейского союза³⁶.

32. Соответствующая Сторона также ссылается на дело *Словацких медведей*³⁷, в случае которого СЕС счел, что национальному судье следует толковать национальные процессуальные нормы с учетом в максимально возможной степени требований Конвенции и принципа эффективной судебной защиты³⁸.

33. По мнению соответствующей Стороны, физические или юридические лица, которые не могут в силу условий, регулирующих приемлемость, изложенных в пункте 4 статьи 263 ДФЕС, оспорить какой-то нормативный акт Европейского союза непосредственно в судах Европейского союза, защищены от применения такого акта возможностью оспорить меры в его исполнении³⁹. Обеспечивается судебный контроль за соответствием правовой системе Европейского союза, как об этом свидетельствуют пункт 1 статьи 19 Лиссабонского договора и статья 277 ДФЕС, с одной стороны, и статья 267 ДФЕС, с другой

³⁰ Замечания соответствующей Стороны, 11 июня 2015 года, пункт 20.

³¹ Там же, пункт 53.

³² Там же, пункт 21.

³³ Там же, пункт 24.

³⁴ Там же, пункты 25–30, где соответствующая Сторона ссылается на свод законодательства Европейского союза.

³⁵ Там же, пункт 32.

³⁶ Там же, пункт 26.

³⁷ C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, 2011 E.C.R. I-1255.

³⁸ Там же, пункт 52.

³⁹ Там же, пункт 42, в котором цитируется дело C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd and Sidul Acucares v. Commission*, ECLI:EU:C:2015:284.

стороны. Соответствующая Сторона утверждает, что акты учреждений Европейского союза подлежат судебному контролю на их соответствие, в частности, договорам, общим принципам права и основным правам, закрепленным в Хартии основных прав Европейского союза⁴⁰.

34. В своих замечаниях по проекту выводов соответствующая Сторона утверждала, что ряд аргументов автора сообщения в отношении Орхусского регламента являются неприемлемыми. Она заявила, что рекомендации Комитета игнорируют конкретные особенности рамочной основы Европейского союза и что именно СЕС надлежит развивать свою судебную практику, что представляет собой непрерывный процесс. Соответствующая Сторона также указала, что Комитет рассмотрел ряд аргументов, представленных автором сообщения после февраля 2015 года. Оно утверждала, что Комитет не должен использоваться для абстрактного обсуждения и что автор сообщения должен был исчерпать внутренние средства правовой защиты, прежде чем обращаться в Комитет, и указала, что Комитет сам прямо заявил, что процедура *actio popularis* это не то, чего требует Конвенция.

35. Соответствующая Сторона добавила, что Орхусский регламент не является единственным средством, с помощью которого Европейский союз наделяет силой Орхусскую конвенцию, и правовая система Европейского союза предусматривает механизмы правовой защиты для лиц с помощью других средств. Она также утверждала, что необходимо согласиться с решением Суда по делу *Стихтинг мильё*.

36. Соответствующая Сторона также оспорила проект выводов Комитета по положениям Орхусского регламента, в том числе касающихся значения выражений «индивидуального применения», «в соответствии с природоохранным законодательством», «не имеющие юридически обязательных и внешних последствий» и «принятые меры или бездействие учреждения или органа Сообщества в качестве административного органа по пересмотру». Соответствующая Сторона также оспорила проект выводов по вопросу об эффективности процедуры внутреннего пересмотра и сферы охвата судебного пересмотра.

37. Автор сообщения ответил, что конкретные особенности нормативно-правовой основы Европейского союза не позволяют Стороне игнорировать обязательства, вытекающие из ратификации Конвенции, и что перечень предварительных базовых процедур, представленный соответствующей Стороной, не имеет отношения к части II выводов, поскольку они не компенсируют отсутствие права обращаться с исками в суды Европейского союза. Автор сообщения также не согласен с рядом замечаний, сделанных соответствующей Стороной в отношении Орхусского регламента.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

A. Правовая основа и круг вопросов, рассмотренных Комитетом

38. Европейский союз подписал Орхусскую конвенцию 25 июня 1998 года и одобрил ее решением Совета 2005/370/ЕС от 17 февраля 2005 года⁴¹. Европейский союз является Стороной Конвенции с 17 мая 2005 года⁴².

Комитет и СЕС

39. Роль Комитета заключается в рассмотрении того, как Стороны соблюдают свои обязательства по Конвенции⁴³. С этой целью Комитет может изучать во-

⁴⁰ Там же, пункт 51.

⁴¹ OJ L 124, 17 May 2005, pp. 1–3.

⁴² См. часть I, пункты 57 и 58.

⁴³ Решение I/7, приложение, пункт 1.

просы соблюдения и, по мере необходимости, должным образом выносить соответствующие рекомендации⁴⁴. Комитет представляет доклады о своей деятельности на каждом очередном совещании Сторон⁴⁵. Совещание Сторон может после рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета принять решение о соответствующих мерах в целях обеспечения полного соблюдения положений Конвенции⁴⁶. Однако осуществление обязательств по Конвенции должны обеспечивать сами Стороны в рамках своих правовых систем.

40. СЕС является учреждением соответствующей Стороны и в качестве такового подлежит рассмотрению Комитетом. В настоящем случае Комитет изучает влияние судебной практики СЕС на обязательства Европейского союза, вытекающие из Конвенции, на момент принятия настоящих выводов, не строя предположений в отношении будущих изменений в данной судебной практике и не ставя под сомнение неоспоримое право СЕС, также как и судов любой Стороны, развивать свою собственную судебную практику, при условии, что она отвечает требованиям Конвенции.

Круг вопросов, рассмотренных Комитетом

41. Часть II следует читать вместе с частью I; эти две части составляют единое целое выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/32. Несмотря на то, что часть I следует читать во всей ее целостности, следующие выводы, вытекающие из части I, имеют особенно важное значение для целей понимания настоящей части:

В отношении по крайней мере некоторых действий и бездействия учреждений [Европейского союза (ЕС)] соответствующая Сторона должна обеспечить представителям общественности доступ к процедурам административного или судебного пересмотра, как это предусмотрено пунктом 3 статьи 9⁴⁷.

Дела, на которые ссылается автор сообщения [в части I] свидетельствуют о том, что для того, чтобы лицо было индивидуально затрагиваемым, по мнению Суда ЕС (СЕС), 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 ситуации⁴⁸.

Судебная практика СЕС [рассмотренная в части I] является чрезмерно жесткой для выполнения критериев Конвенции⁴⁹.

В случае неизменности рассмотренной практики судов ЕС, если только ее недостатки не будут полностью компенсированы с помощью адекватных процедур административного пересмотра, заинтересованная Сторона будет находиться в состоянии несоблюдения пункта 3 статьи 9 Конвенции⁵⁰.

Хотя система судебного пересмотра 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 общего отказа представи-

⁴⁴ Там же, пункт 14.

⁴⁵ Там же, пункт 35.

⁴⁶ Там же, пункт 37.

⁴⁷ Часть I, пункт 74.

⁴⁸ Там же, пункт 86.

⁴⁹ Там же, пункт 87.

⁵⁰ Там же, пункт 88.

телям общественности в получении доступа к судам ЕС с целью оспаривания решений, действий и бездействия учреждений и органов ЕС⁵¹.

Комитет воздерживается от каких-либо рассуждений в отношении того, будут ли и каким образом суды ЕС рассматривать судебную практику в области доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, на основе [пункта 4 статьи 263] ДФЕС⁵².

В случае неизменности рассмотренной [в части I] практики судов ЕС, если только ее недостатки не будут полностью компенсированы с помощью адекватных процедур административного пересмотра, соответствующая Сторона будет... находиться в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции⁵³.

Утверждения, касающиеся расходов, не являются достаточно обоснованными⁵⁴.

42. В части I были вынесены следующие рекомендации:

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

98. В этой связи Комитет в соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 рекомендует соответствующей Стороне, чтобы все соответствующие учреждения ЕС в пределах своей компетенции приняли меры к устранению недостатков, проявившихся в практике судов ЕС в отношении предоставления заинтересованной общественности доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁵⁵.

43. Как вытекает из пункта 97 части I, для выяснения того, соблюдает ли соответствующая Сторона пункты 3 и 4 статьи 9 Конвенции, первоочередной задачей Комитета в части II своих выводов является изучение того, приобрела ли практика судов Европейского союза новую направленность. Во-вторых, Комитету необходимо рассмотреть вопрос о том, были ли предприняты любые другие шаги с целью устранить или компенсировать недостатки, проявившиеся в этой практике.

44. В этой связи Комитет отмечает заявление соответствующей Стороны о том, что «развитие судебной практики СЕС, касающейся Орхусской Конвенции, является непрерывным процессом»⁵⁶. Комитет подчеркивает, что это не является приемлемым основанием для несоблюдения Конвенции. Все Стороны Конвенции обязаны осуществлять Конвенцию с даты ее вступления в силу для них.

45. При рассмотрении этих двух вопросов, изложенных в пункте 43 выше, Комитет не будет подробно оценивать все возможные формы спорных процедур принятия решений учреждений Европейского союза, равно как и все решения судов Европейского союза, упомянутые автором сообщения и соответствующей Стороной. Кроме того, Комитет не будет рассматривать все применимые правовые нормы Европейского союза, направленные на осуществление Конвенции. Вместо этого Комитет сосредоточит свое внимание на наиболее важных утверждениях автора сообщения и прежде всего изучит наиболее важные тенденции в практике судов Европейского союза в области доступа к правосудию по во-

⁵¹ Там же, пункт 90.

⁵² Там же, пункт 91.

⁵³ Там же, пункт 92.

⁵⁴ Там же, пункт 93.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Замечания соответствующей Стороны по проекту выводов, пункт 31.

просам, касающимся окружающей среды, с момента принятия части I своих выводов⁵⁷. После этого Комитет рассмотрит влияние Орхусского регламента.

В. Вопросы существа

Судебная практика СЕС: дело *Стихтинг мильё*

Значение дела «Стихтинг мильё»

46. В части I Комитет воздержался от рассмотрения вопроса о том, отвечает или нет Орхусский регламент или любая иная соответствующая внутренняя административная процедура пересмотра Европейского союза требованиям о доступе к правосудию, содержащимся в Конвенции, поскольку он ожидал решения по делу *Стихтинг мильё*⁵⁸.

47. Вместо этого Комитет рассмотрел и оценил сложившуюся практику судов Европейского союза в свете положений Конвенции, касающихся доступа к правосудию, исходя из того, что, даже если судебная практика, нашедшая выражение в решениях по делам, рассмотрению которых было начато до вступления Конвенции в силу, не соответствует положениям Конвенции, то это само по себе не будет равнозначно выводу о несоблюдении Конвенции соответствующей Стороной, хотя может быть установлено, что соответствующая Сторона окажется в состоянии несоблюдения при сохранении соответствующей судебной практики неизменной⁵⁹.

48. Исходя из этого, Комитет займется изучением решения Суда по делу *Стихтинг мильё* для определения того, знаменует ли оно собой изменение в направленности его практики, и, в частности, обеспечивает ли оно соблюдение Европейским союзом Конвенции.

Дело «Стихтинг мильё»

49. В рамках дела *Стихтинг мильё* Общий суд рассмотрел действие пункта 3 статьи 9 Конвенции и вопрос о том, обеспечивает ли пункт 1 статьи 10 Орхусского регламента осуществление Конвенции. Суд счел целесообразным изучить правомерность пункта 1 статьи 10 Орхусского регламента в свете Конвенции. Суд постановил:

72. Термин «действия», используемый в пункте 3 статьи 9 Орхусской конвенции, не определен в этой Конвенции. В соответствии с установившимся прецедентным правом международный договор должен толковаться с учетом терминов, в которых он сформулирован, и в свете его целей...

73. Следует прежде всего напомнить цели Орхусской конвенции.

...

...

76. Необходимо признать, что внутренняя процедура пересмотра, которая охватывает лишь меры индивидуального применения, представляется весьма ограниченной по охвату, поскольку акты, принятые в области охраны окружающей среды, являются в основном актами общего применения. В свете задач и целей Орхусской конвенции такое ограничение является неоправданным.

77. Кроме того, что касается терминов, в которых составлен пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции, то следует отметить, что эти термины предоставляют Сторонам Конвенции определенную свободу усмотрения

⁵⁷ Комитет использовал аналогичный подход в части I (см. часть I, пункт 63).

⁵⁸ Часть I, пункт 10.

⁵⁹ Там же, пункт 64.

в отношении определения лиц, которые имеют право использовать административные или судебные процедуры, а также характера (административный или судебный) процедур. В соответствии с пунктом 3 статьи 9 Орхусской конвенции, только «представители общественности, отвечающие предусмотренным в национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, обладают доступом к административным или судебным процедурам». Вместе с тем термины, в которых составлен пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции, не предоставляют такую же свободу усмотрения в отношении определения действий, которые могут быть оспорены. Таким образом, нет никаких оснований толковать понятие «действия», как оно используется в пункте 3 статьи 9 Орхусской конвенции, как охватывающее только акты индивидуального применения.

78. И наконец, что касается формулировки других положений Орхусской конвенции, то следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 2 Конвенции, понятие «государственный орган» не охватывает «органы или учреждения, действующие в судебном или законодательном качестве». Таким образом, возможность того, что меры, принятые каким-либо учреждением или органом Европейского союза, действующим в судебном или законодательном качестве, могут охватываться термином «действия», как он используется в пункте 3 статьи 9 Орхусской конвенции, может быть исключена. Это, однако, не означает, что термин «действия», как он используется в пункте 3 статьи 9 Орхусской конвенции, может быть ограничен мерами индивидуального применения. Не существует никакой корреляции между мерами общего применения, и мерами, принимаемыми государственным органом, действующим в судебном или законодательном качестве. Меры общего применения не обязательно являются мерами, принимаемыми государственным органом, действующим в судебном или законодательном качестве.

79. Из этого следует, что пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции не может быть истолкован как относящийся только к мерам индивидуального применения.

80. Этот вывод успешно противостоит аргументу, приведенному Советом в ходе слушания, согласно которому ограничение «административных актов» мерами индивидуального применения является оправданным с учетом условий, изложенных в статье 230 ЕС. В этой связи следует отметить, что согласно пункту 1 статьи 12 Регламента № 1367/2006 неправительственная организация, которая подала иск о внутреннем пересмотре в соответствии со статьей 10 Регламента № 1367/2006, может возбудить дело в Суде в соответствии с надлежащими положениями Договора, следовательно, в соответствии со статьей 230 ЕС. Однако, независимо от сферы применения меры, охватываемой процедурой внутреннего пересмотра, как это предусмотрено статьей 10 Регламента № 1367/2006, условия приемлемости, изложенные в статье 230 ЕС, всегда должны соблюдаться, если иск возбуждается в судах Европейского союза.

81. Кроме того, условия, изложенные в статье 230 ЕС, и, в частности, условие, согласно которому оспариваемый акт должен непосредственно и индивидуально затрагивать истца, применяются также к мерам индивидуального применения, которые не адресованы истцу. Мера индивидуального применения не обязательно будет непосредственно и индивидуально затрагивать неправительственную организацию, которая удовлетворяет условиям, изложенным в статье 11 Регламента № 1367/2006. Вопреки утверждениям Совета, ограничение понятия «действия» исключительно мерами индивидуального применения не обеспечивает соблюдения условия, изложенного в статье 230 ЕС, согласно которому оспариваемый акт должен непосредственно и индивидуально затрагивать истца.

82. В этой связи аргумент Совета о том, что ограничение «административных актов» мерами индивидуального применения является оправдан-

ным с учетом условий, изложенных в статье 230 ЕС, должен быть отклонен.

83. Из вышеперечисленного следует, что пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции не может быть истолкован как относящийся только к мерам индивидуального применения. Таким образом, ввиду того, что пункт 1 статьи 10 Регламента № 1367/2006 ограничивает понятие «действия», как оно используется в пункте 3 статьи 9 Орхусской конвенции, «административным[и] актом[ами], определяемым[и] в пункте 1 g) статьи 2 Регламента № 1367/2006 как «мера [меры] индивидуального применения», он является несовместимым с пунктом 3 статьи 9 Орхусской конвенции⁶⁰.

50. Комитет согласен с вышеуказанными пунктами решения Общего суда, касающимися как действия пункта 3 статьи 9 Конвенции, так и неспособности пункта 1 статьи 10 Орхусского регламента обеспечить осуществление пункта 3 статьи 9.

51. В частности, Комитет согласен с заключением Общего суда о том, что «нет оснований толковать понятие "действия" в пункте 3 статьи 9 Конвенции, как охватывающее только акты индивидуального применения» и что «не существует никакой корреляции между мерами общего применения и мерами, принимаемыми государственным органом, действующим в судебном или законодательном качестве». Из этого следует, что пункт 1 статьи 10 Орхусского регламента не обеспечивает надлежащего осуществления пункта 3 статьи 9 Конвенции, поскольку он охватывает только акты индивидуального применения.

52. Кроме того, важно отметить, что, хотя пункт 3 статьи 9 предоставляет Сторонам Конвенции определенную свободу усмотрения в отношении определения критериев, которым должны отвечать представители общественности для получения доступа к правосудию, он не предоставляет никакой свободы усмотрения в отношении определения действий или бездействия, которые могут быть исключены из законов об осуществлении⁶¹.

53. Совет Европейского союза и Европейская Комиссия обжаловали данное решение Общего суда, обратившись к Суду с просьбой отменить его. Суд не поддержал и не опроверг аргументацию Общего суда в пунктах, указанных выше. Вместо этого, Суд счел, что:

52. ...нельзя считать, что путем принятия Регламента № 1367/2006, который касается только учреждений ЕС и, кроме того, касается лишь одного из средств правовой защиты, доступных частным лицам для обеспечения соблюдения природоохранного законодательства ЕС, Европейский союз намеревался обеспечить осуществление обязательств по смыслу прецедента, упомянутого в пункте 48 данного решения, которые вытекают из пункта 3 статьи 9 Орхусской конвенции в отношении национальных административных или судебных процедур, которые, согласно текущему законодательству ЕС, в основном подпадают под сферу действия права государств-членов (см. в этой связи решение по делу *Lesoochránárske zoskupenie*, EC:C:2011, пункты 41 и 47).

53. Из всего вышесказанного следует, что, заявив, что пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции может использоваться для оценки правомерности пункта 1 статьи 10 Регламента № 1367/2006, Общий суд допустил в своем решении правовую ошибку.

54. Соответственно, обжалуемое решение должно быть отменено, и нет необходимости изучать другие основания, выдвинутые Советом и Комиссией в поддержку своих апелляций⁶².

⁶⁰ Дело T-338/08, *Стихтинг мильё*.

⁶¹ См. выводы по сообщению ACCC/C/2005/11 (Бельгия) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), пункт 35.

⁶² Объединенные дела C-401/12 P, C-402/12 P и C-403/12 P, *Stichting Milieu*.

54. Будучи удивлен вышеприведенной аргументацией, Комитет, тем не менее, признает данное постановление Суда в качестве толкования законодательства Европейского союза. Однако, отменив решение Общего суда таким образом, Суд оказался неспособным устранить недостатки, правильно выявленные Общим судом. Таким образом, остается фактом, что пункт 1 статьи 10 Орхусского регламента не обеспечивает надлежащего осуществления пункта 3 статьи 9 Конвенции.

55. Из этого следует, что решение Суда по делу *Стихтинг мильё* не обеспечило соблюдения соответствующей Стороной пункта 3 статьи 9 и, следовательно, пункта 4 статьи 9 Конвенции. Комитет ниже рассмотрит другую судебную практику Европейского союза, поскольку часть I была принята с целью выяснения того, обеспечивает ли она, тем не менее, соблюдение Конвенции соответствующей Стороной

Судебная практика, упомянутая соответствующей Стороной и касающаяся осуществления на национальном уровне

56. В ходе слушания соответствующая Сторона обратила внимание Комитета на ряд решений судов Европейского союза⁶³. Несмотря на то, что данная судебная практика свидетельствует о том, что обязательствам, вытекающим из Конвенции для Европейского союза и его государств-членов, в ряде случаев придавалось должное значение, ни одно из упомянутых дел не касалось недостатков, выявленных в части I. Кроме того, предметом многих цитируемых судебных решений являлось рассмотрение вопросов осуществления Конвенции в национальных судах. Хотя ему было интересно узнать об обеспечении соблюдения Конвенции на национальном уровне, Комитет уже отметил в части I, что:

Хотя система судебного пересмотра 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 общего отказа представителям общественности в получении доступа к судам ЕС с целью оспаривания решений, действий и бездействия учреждений и органов ЕС; а система предварительного рассмотрения нетождественна системе обжалования решений, действий и бездействия учреждений и органов ЕС. Следовательно, в отношении решений, действий и бездействия учреждений и органов ЕС система запроса предварительного заключения не только сама по себе не удовлетворяет требованиям обеспечения доступа к правосудию, закрепленным в статье 9 Конвенции, но и не компенсирует жесткости практики судов ЕС, о которой говорилось... выше⁶⁴.

57. Комитет повторяет свое вышеприведенное заключение о том, что судебный пересмотр в национальных судах государств – членов Европейского союза не может компенсировать жесткую практику судов Европейского союза, рассмотренную в части I, и отмечает, что сам СЕС постановил, что система запро-

⁶³ Дело C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, E.C.R. 2011 I-1255; дело C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg*, E.C.R. 2011 I-3673; объединенные дела C-128/09, C-131/09, C-134/09 и C-135/09, *Boxus V Région Wallonne*, 2011 E.C.R. I-9711; дело C-182/10, *Solvay V Région Wallonne*, ECLI:EC:C:2012:82; дело C-416/10, *Krizan V Slovenská inšpekcia životného prostredia*, ECLI:EC:C:2013:8; дело C-260/11, *Edwards and Pallikaropoulos v. Environment Agency*, ECLI:EU:C:2013:221; дело C-72/12, *Gemeinde Altrip v. Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:2013:712; дело C-404/13, *ClientEarth v. the Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2014:2382.

⁶⁴ Часть I, пункт 90.

са предварительного заключения не является средством защиты, доступным сторонам дела, рассматриваемого в национальном суде или трибунале⁶⁵.

Судебная практика по пункту 4 статьи 263 ДФЕС

58. В части I Комитет отметил наличие дискуссии по вопросу о том, позволяет или нет новый пункт 4 статьи 263 ДФЕС надеяться на возможное изменение судебной практики, способное предоставить представителям общественности право обращаться с исками в суды Европейского союза.

59. Судебная практика, рассмотренная в части I, касалась текста (в настоящее время в новой редакции) пункта 4 статьи 230 Договора об учреждении Европейского сообщества. В части I Комитет отметил, что формулировка пункта 4 статьи 263 ДФЕС, основанного на Лиссабонском договоре и заменяющего пункт 4 статьи 230 Договора о создании Европейского сообщества, является отличной и может привести к изменению практики, способному предоставить представителям общественности право обращаться с исками в суды Европейского союза. Комитет рассмотрел вопрос о том, может ли пункт 4 статьи 263 ДФЕС послужить основой для обеспечения соблюдения статьи 9 Конвенции. Вместе с тем Комитет воздержался от каких-либо рассуждений в отношении того, будут ли и каким образом суды Европейского союза рассматривать правовую практику в области доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, на основе положений ДФЕС⁶⁶.

60. Сейчас Комитет изучает вопрос о том, появились ли за годы, прошедшие с момента принятия части I, какие-либо признаки, позволяющие сделать вывод о том, что, в свете практики судов Европейского союза пункт 4 статьи 263 ДФЕС обеспечивает соблюдение статьи 9 Конвенции.

61. Пункт 4 статьи 263 ДФЕС предусматривает следующее:

Любое физическое или юридическое лицо в соответствии с условиями, изложенными в пунктах 1 и 2, может подавать иски против актов, адресатом которых оно является или которые непосредственно и индивидуально его затрагивают, а также против нормативных актов, которые непосредственно его затрагивают и не требуют исполнительных мер.

62. Это положение имеет три альтернативных члена:

а) «любое физическое или юридическое лицо может... подавать иски против актов, адресатом которых оно является»;

б) «любое физическое или юридическое лицо может... подавать иски против актов,.. которые непосредственно и индивидуально его затрагивают»;

с) «любое физическое или юридическое лицо может... подавать иски... против нормативных актов, которые непосредственно его затрагивают и не требуют исполнительных мер».

63. Первый член не был изменен Лиссабонским договором и не требует рассмотрения Комитетом, поскольку он явно не обеспечивает осуществления пункта 3 статьи 9 Конвенции.

64. Второй член был несколько изменен Лиссабонским договором и может быть в любом случае оперативно рассмотрен в целях настоящего анализа. Согласно этому члену, любое лицо может подавать иски только против актов, «которые непосредственно и индивидуально его затрагивают». Из выводов Комитета в части I, в которой он рассмотрел судебную практику, касающуюся толкования выражения «которые непосредственно и индивидуально его затрагивают», следует, что второй член не обеспечивает осуществления пункта 3 статьи 9

⁶⁵ Дело 283/81, *CILFIT V Ministero della Sanità*, 1982 E.C.R. 3415.

⁶⁶ Часть I, пункт 91.

Конвенции, поскольку ограничения в отношении доступа к правосудию, налагаемые критерием «непосредственной и индивидуальной затрагиваемости», являются избыточно жесткими для соблюдения Конвенции.

65. Остается еще третий член. Этот член рассматривался в деле *инуита* и в деле *Микробан*⁶⁷.

66. Для оценки того, обеспечивает ли третий член осуществление положений пункта 3 статьи 9 Конвенции, необходимо рассмотреть значение выражений «нормативный акт», «непосредственно затрагивают» и «не требуют исполнительных мер» в судебной практике Европейского союза.

67. Прежде чем перейти к рассмотрению этих определений, Комитет отмечает, что третий член не требует, чтобы нормативный акт непосредственно затрагивал лицо. Исключая критерий «непосредственной затрагиваемости», третий член преследует цель создания условий для подачи прямых исков⁶⁸.

Нормативный акт

68. В деле *инуита* СЕС пришел к выводу о том, что третий член пункта 4 статьи 263 ДФЕС позволяет лицам подавать «иски об аннулировании актов общего применения, иных чем законодательные акты». Таким образом, толкование Судом «нормативного акта» является довольно узким по охвату.

69. Пункт 3 статьи 9 Конвенции обязывает Стороны обеспечивать представителям общественности, отвечающим предусмотренным в их национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания «действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде». Очевидно, что по крайней мере некоторые действия и бездействие, способные стать объектом судебного пересмотра в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции, не будут подпадать под категорию «актов общего применения, иных чем законодательные акты». Таким образом, в свете доводов СЕС третий член выглядит чрезмерно узким по охвату для того, чтобы соответствующая Сторона находилась в состоянии соблюдения пункта 3 статьи 9 Конвенции.

70. В любом случае третий член пункта 4 статьи 263 порождает другие вопросы для Комитета, рассматриваемые ниже.

Непосредственная затрагиваемость

71. В деле *Микробан* условие «непосредственной затрагиваемости» в пункте 4 статьи 263 поясняется следующим образом:

27. ...что касается условия «непосредственной затрагиваемости», изложенного в пункте 4 статьи 263 Договора о ЕС, то было сочтено, что это условие требует, во-первых, чтобы оспариваемая мера Сообщества непосредственно затрагивала правовое положение лица и, во-вторых, не позволяла свободы усмотрения в отношении его адресатов, которым поручена задача ее осуществления, с тем чтобы такое осуществление носило чисто автоматический характер и вытекало из правил Сообщества без применения других промежуточных правил...

72. Дело *Микробан* служит практическим примером организации, которая удовлетворяет условию «непосредственной затрагиваемости». В данном случае истцы, которых, как было установлено, непосредственно затрагивала конкретная мера, приобрели конкретное вещество, регулируемое соответствующей мерой, и использовали его для производства продукции с конкретными свойствами, которая впоследствии реализовывалась для использования в производстве.

⁶⁷ Дело T-262/10, *Microban International Ltd v Commission*, 2011 E.C.R. II-7697.

⁶⁸ См., например, дело *Microban*, пункт 32; дело *инуита*, пункт 35.

Таким образом, будучи пострадавшими в экономическом плане, они были признаны Судом непосредственно затронутыми.

73. Из дела *Микробан* и упомянутого в нем прецедента следует, что НПО, содействующая охране окружающей среды, не будет непосредственно затронута оспариваемой мерой, если только эта мера напрямую не затрагивает правовое положение данной организации. Такая организация будет неизменно исключаться из числа сторон судебного разбирательства в соответствии с третьим членом пункта 4 статьи 263, когда она будет действовать исключительно в целях содействия охране окружающей среды. Комитет считает, что, хотя Стороны обладают свободой усмотрения при установлении критериев для целей пункта 3 статьи 9 Конвенции, данная свобода усмотрения не позволяет им исключать все НПО, действующие исключительно в целях содействия охране окружающей среды, из числа сторон, способных обращаться с иском в суд⁶⁹.

74. Из этого следует, что критерий «непосредственной затрагиваемости» препятствует обеспечению пунктом 4 статьи 263 осуществления пункта 3 статьи 9 Конвенции. Но даже если бы это было не так, то последний критерий в третьем члене представляется проблематичным.

Не требуют исполнительных мер

75. В деле *Микробан* Суд подтвердил, что акт по смыслу третьего члена пункта 4 статьи 263 не должен оставлять свободы усмотрения своим адресатам, которым поручена задача его осуществления, с тем чтобы такое осуществление носило чисто автоматический характер и вытекало из правил Сообщества без применения других промежуточных правил.

76. Комитету ясно, что по крайней мере некоторые акты, способные стать объектом административного или судебного пересмотра в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции, не будут соответствовать этому критерию.

77. Из этого следует, что третий член пункта 4 статьи 263 ДФЕС, как он применяется Европейским судом, не обеспечивает осуществления пункта 9 статьи 3 Конвенции; в Конвенции не приведено каких-либо оснований для исключения из сферы действия данного положения актов, которые предусматривают меры по их осуществлению.

78. Комитет вновь повторяет, что, хотя пункт 3 статьи 9 предоставляет Сторонам Конвенции определенную свободу усмотрения при определении критериев, которым должны отвечать представители общественности для получения доступа к правосудию, он не предоставляет никакой свободы усмотрения в отношении определения действий или бездействия, которые могут быть исключены из законов об осуществлении (см. выше пункт 52).

Заключительные замечания по судебной практике

79. Рассмотрев основную судебную практику Европейского союза за период с момента принятия части I настоящих выводов, Комитет заключает, что судебной практике СЕС не было придано никакой новой направленности, которая обеспечила бы соблюдение пункта 3 статьи 9 и, соответственно, пункта 4 статьи 9 Конвенции.

80. В этой связи Комитет отмечает, что в деле *Словацких медведей* СЕС вынес следующие выводы:

49. ...если только не ставить цель подрыва эффективной защиты природоохранного законодательства ЕС, то невозможно представить, чтобы пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции толковался таким образом, чтобы

⁶⁹ См. выводы по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), пункт 35.

сделать на практике невозможным или чрезмерно затруднительным осуществление прав, предусмотренных законодательством ЕС.

50. Из этого следует, что... национальному суду, с тем чтобы обеспечить эффективную судебную защиту в областях, охватываемых природоохранным законодательством ЕС, надлежит толковать национальное законодательство таким образом, который бы в максимально возможной степени согласовывался бы с целями, изложенными в пункте 3 статьи 9 Орхусской конвенции.

81. Комитет выражает сожаление по поводу того, что, несмотря на свой вывод в отношении национальных судов, СЕС не считает себя обязанным придерживаться этого принципа. Если бы суды Европейского союза были связаны этим принципом таким же образом, как и национальные суды, Европейский союз, возможно, начал бы движение в направлении соблюдения пункта 3 статьи 9 и, соответственно, пункта 4 статьи 9.

82. Кроме того, в соответствии с нынешней практикой суды Европейского союза не могут оценивать, обеспечивают ли ключевые положения Орхусского регламента осуществление или соблюдение пункта 3 статьи 9. Таким образом Комитет должен оценить соответствие положений Орхусского регламента Конвенции. Однако если бы суды Европейского союза позволили себе опираться на пункт 3 статьи 9 Конвенции для оценки правомерности пункта 1 статьи 1 Орхусского регламента, это могло бы помочь соответствующей Стороне в выполнении своих обязательств по Конвенции.

Орхусский регламент: введение

83. Сейчас Комитету надлежит рассмотреть вопрос о том, компенсирует ли Орхусский регламент недостатки в законодательстве Европейского союза, которые были выявлены в ходе вышеупомянутого обсуждения судебной практики, благодаря введению надлежащих процедур пересмотра. В части I Комитет не рассматривал Орхусский регламент, хотя он отметил, что планирует его изучить⁷⁰.

84. Соответствующая Сторона утверждает, что ряд аргументов автора сообщения, касающихся Орхусского регламента и изложенных в в его замечаниях от 23 февраля 2015 года, являются неприемлемыми и не должны представляться на столь позднем этапе⁷¹.

85. Однако изучение влияния Орхусского регламента имеет крайне важное значение для определения того, соблюдает ли соответствующая Сторона пункты 3 и 4 статьи 9 Конвенции, поскольку данный Регламент может обеспечивать доступ к правосудию в тех случаях, когда судебная практика СЕС не делает этого. Таким образом, невозможно сделать вывод по данному делу без рассмотрения этого Регламента. Поэтому Комитет в своем письме от 19 июня 2015 года прямо просил соответствующую Сторону и автора сообщения осветить в своих заявлениях для слушания, состоявшегося 1 июля 2015 года, вопрос о том, отвечает ли Орхусский регламент требованиям о доступе к правосудию, содержащимся в Конвенции. Исходя из этого, замечания соответствующей Стороны лишены основания.

86. Кроме того, данное дело было разбито на две части, с тем чтобы отложить рассмотрение тех элементов, по которым было целесообразно дождаться итогового решения по делу *Стихтинг милё*. В любом случае предусматривалось, что Комитет рассмотрит новые события и аргументы по данному делу, и Комитет готов сделать это.

⁷⁰ Часть I, пункт 88.

⁷¹ Замечания соответствующей Стороны по проекту выводов.

87. Пункт 1 статьи 10 Орхусского регламента предусматривает следующее:

Любая неправительственная организация, которая удовлетворяет критериям, изложенным в статье 11, имеет право обращаться с просьбой о внутреннем пересмотре к учреждению или органу Сообщества, принявшему административный акт в соответствии с природоохранным законодательством или которому, в случае предполагаемого административного бездействия, надлежало принять такой акт.

88. В обновленной информации о решениях Суда по делам С-401/12 Р–С-405/12 Р от 23 февраля 2015 года авторы сообщения указали, что Орхусский регламент не обеспечивает осуществления пункта 3 статьи 9 Конвенции в пяти конкретных областях: акты индивидуального применения⁷²; акты, не принятые в соответствии с природоохранным законодательством⁷³; акты, не имеющие юридически обязательных и внешних последствий⁷⁴; произвольные исключения из определения административных актов⁷⁵; адекватность и эффективность внутренней процедуры пересмотра⁷⁶.

90. С целью сосредоточения внимания на основных утверждениях автора сообщения Комитет рассмотрит эти основные объекты жалобы вместо тщательного изучения каждого из предполагаемых недостатков данного Регламента. Хотя в целом Комитет считает, что данный Регламент равносителен удовлетворительному осуществлению обязательств соответствующей Стороны, он также принимает во внимание любую судебную практику, касающуюся соответствующих положений. Соответствующая Сторона обязана в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Конвенции принять необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры, включая меры по достижению совместимости положений, регламентирующих порядок осуществления положений настоящей Конвенции, в связи с чем любой недостаток Регламента может сам по себе быть равнозначен несоблюдению.

91. Комитет сначала кратко рассмотрит новое утверждение автора сообщения о том, что Орхусский регламент не предоставляет физическим или юридическим лицам, за исключением неправительственных организаций, таким как региональные и муниципальные органы, доступ к внутренней процедуре пересмотра⁷⁷. Соответствующая сторона не обязана учреждать процедуру *actio popularis*, однако нынешняя судебная практика Европейского союза не обеспечивает доступ к правосудию в соответствии с пунктом 3 статьи 9.

Организации, иные, чем НПО

92. Очевидно, что пункт 1 статьи 10 Орхусского регламента предоставляет только НПО, которые отвечают конкретным критериям, право обращаться с просьбой о внутреннем пересмотре; тем не менее пункт 3 статьи 9 требует предоставления «представителям общественности», которые удовлетворяют критериям, если таковые определены в законе, доступа к административным или судебным процедурам.

93. Комитет отмечает, что пункт 3 статьи 9 не может использоваться для фактического лишения почти всех представителей общественности возможности оспаривать действия или бездействие⁷⁸. Термин «представители общественности» по смыслу Конвенции охватывает НПО, но не ограничивается ими. Из этого следует, что лишение такой возможности всех представителей общественности

⁷² Замечания автора сообщения от 23 февраля 2015 года, пункты 42–49.

⁷³ Там же, пункты 50–60.

⁷⁴ Там же, пункты 6–71.

⁷⁵ Там же, пункты 7–81.

⁷⁶ Там же, пункты 8–84.

⁷⁷ Сообщение, стр. 3.

⁷⁸ Выводы по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, пункты 30–31).

сти, за исключением НПО, отвечающих критериям статьи 11 Орхусского регламента, не обеспечивает надлежащего осуществления пункта 3 статьи 9.

Акты индивидуального применения

94. Комитет уже заключил в пункте 51 выше, что пункт 1 статьи 10 Орхусского регламента не обеспечивает надлежащего осуществления пункта 3 статьи 9 Конвенции, поскольку первое положение охватывает только акты индивидуального применения.

Акты, не принятые в соответствии с природоохранным законодательством

95. В соответствии с пунктом 1 g) статьи 2 Орхусского регламента:

«Административный акт» означает любую меру индивидуального применения в соответствии с природоохранным законодательством, принятую учреждением или органом Сообщества и имеющую юридически обязательные и внешние последствия.

96. В соответствии с пунктом 1 f) статьи 2:

«Экологическое законодательство» означает законодательство Сообщества, которое, независимо от его правовой основы, способствует достижению целей политики Сообщества в области окружающей среды, изложенных в Договоре: сохранению, охране и улучшению качества окружающей среды, охране здоровья человека, рачительному и рациональному использованию природных ресурсов, а также поощрению принятия мер на международном уровне для решения региональных или всемирных экологических проблем.

97. Совокупное воздействие этих положений является слишком узким.

98. Пункт 3 статьи 9 Конвенции обязывает Стороны обеспечивать представителям общественности, отвечающим предусмотренным в их национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания «действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде».

99. Это не обеспечивается Орхусским регламентом, который просто предусматривает внутренний пересмотр в случае, когда учреждение или орган Сообщества «принимает акт» в соответствии с природоохранным законодательством. Однако пункт 3 статьи 9 является более широким по охвату; его требование касается предоставления права на обжалование, когда действие или бездействие – какой-либо акт или бездействие учреждения или органа Сообщества, включая любой акт по осуществлению любой политики или любой акт в соответствии с любым законодательством, – противоречат законодательству, касающемуся окружающей среды.

100. Вполне очевидно, что, согласно Конвенции, любой акт, даже не «принятый» в соответствии с природоохранным законодательством по смыслу пункта 1 статьи 10 Регламента, может «противоречить» законодательству, касающемуся окружающей среды. Поэтому исключение из сферы применения пункта 1 статьи 10 любого действия или бездействия, совершенного в соответствии с законодательством Европейского союза, которое не «способствует достижению целей политики Сообщества в области охраны окружающей среды, изложенных в Договоре», противоречит пункту 3 статьи 9 Конвенции⁷⁹. В зависимости от обстоятельств, такое действие или бездействие может противоречить законодательству, касающемуся окружающей среды. Правильный подход не заключается

⁷⁹ См. определение «природоохранного законодательства» в пункте 2 f) статьи 2 Орхусского регламента.

в проверке того, был ли акт принят в соответствии с законодательством любого рода.

Акты, не имеющие юридически обязательных и внешних последствий

101. Хотя пункт 3 статьи 9 предоставляет Сторонам Конвенции определенную свободу усмотрения при определении критериев, которым должны отвечать представители общественности для получения доступа к правосудию, он не предоставляет никакой свободы усмотрения в отношении определения актов, которые могут быть исключены из законов об осуществлении.

102. Автор сообщения указывает, что пункт 1 g) статьи 2 Орхусского регламента требует, чтобы мера имела «юридически обязательные и внешние последствия» для того, чтобы она подпадала под определение «административного акта» и, таким образом, под действие статьи 1 пункта 10. Автор сообщения приводит доказательства того, что в ряде случаев в административном пересмотре актов было отказано по причине данного требования, и утверждает, что критерий «юридически обязательных и внешних последствий» служит еще одним препятствием осуществлению права оспаривать решения и не имеет основы в пункте 3 статьи 9 Конвенции⁸⁰.

103. Орхусский регламент не содержит достаточных пояснений в отношении применения этого критерия. Хотя пункт декларативной части (11) имеет отношение к этому вопросу, он просто содержит следующее смелое утверждение: «Акты индивидуального применения должны быть открыты для возможного внутреннего пересмотра, если они имеют юридически обязательные и внешние последствия». В этом контексте аргументация, используемая Комитетом для того, чтобы признать критерий «индивидуального применения» недействительным (см. пункт 51 выше), применяется по аналогии. Комитет не убежден, что общее исключение всех актов, которые не имеют юридически обязательных и внешних последствий, совместимо с пунктом 3 статьи 9 Конвенции. Представляется, что некоторые акты соответствующей Стороны, которые не имеют юридически обязательных и внешних последствий, включая некоторые или все из упомянутых автором сообщения, могут охватываться пунктом 3 статьи 9⁸¹.

104. Отсюда следует, что пункт 1 статьи 10 Орхусского регламента не обеспечивает осуществления пункта 3 статьи 9 Конвенции, поскольку он охватывает только административные акты или непринятие таких актов, которые имеют юридически обязательные и внешние последствия.

Изъятие из сферы охвата административного пересмотра

105. Пункт 2 статьи 2 Орхусского регламента предусматривает следующее:

Административные акты и административное бездействие не охватывают принятые меры или бездействие учреждения или органа Сообщества в его качестве административного органа по пересмотру, такие как предусмотренные:

- a) статьями 81, 82, 86 и 87 Договора (правила конкуренции);
- b) статьями 226 и 228 Договора (разбирательства по делам о нарушении);
- c) статьей 195 Договора (разбирательство омбудсмена);
- d) статьей 280 Договора (разбирательство ЕББМ).

106. Важно отметить, что перечень положений в пункте 2 a)–d) статьи 2 Регламента не тождественен исчерпывающему перечню мер, принимаемых в ка-

⁸⁰ См. комментарии автора сообщения от 23 февраля 2015 года, пункты 62–68, с указанием примеров вынесения Комиссией отказов на этой основе.

⁸¹ Там же.

честве органа по пересмотру; этот перечень носит чисто иллюстративный характер (как на то указывают слова «такие, как» во вступительной части текста положения), и Комитет не будет изучать каждый отдельный подпункт. Тем не менее, как следует из вводной части, пункт 2 статьи 2 исключает из сферы применения пункта 1 статьи 10 все меры, принятые в качестве административного органа по пересмотру, а подпункты а)–d) просто содержат примеры таких мер.

107. Пункт 2 статьи 2 следует рассматривать в свете пункта декларативной части (11) Орхусского регламента, который гласит:

С учетом того, что акты, принятые учреждением или органом Сообщества, действующим в судебном или законодательном качестве, могут быть исключены, то же самое должно применяться и к другим процедурам расследования в тех случаях, когда учреждение или орган Сообщества действует в качестве административного органа по пересмотру в соответствии с положениями Договора.

108. Однако о прямом исключении из сферы действия Конвенции мер, принятых в качестве административного органа по пересмотру, речь не идет, и, несмотря на формулировку пункта декларативной части (11), трудно представить себе, каким образом учреждение или орган Сообщества, действующий в качестве административного органа по пересмотру, может действовать в законодательном качестве.

109. Исключение, предусмотренное пунктом 2 статьи 2, основывается на утверждении, что функционирование в качестве административного органа по пересмотру в чем-то тождественно функционированию в качестве судебной инстанции. Однако формулировки Конвенции не говорят в пользу такого утверждения; на деле, формулировка Конвенции ведет к противоположному выводу.

110. Пункт 3 статьи 9 Конвенции предусматривает доступ к административным или судебным процедурам, а концовка пункта 2 статьи 2 Конвенции исключает из определения «государственный орган» «органы, действующие в судебном или законодательном качестве», но не органы, действующие в качестве административного органа по пересмотру. Вывод является очевидным: Конвенция проводит различие между судебными и административными процедурами и не исключает государственные органы лишь в том случае, если они действуют в судебном качестве, но не в тех случаях, когда они действуют в порядке административного пересмотра.

111. Хотя Комитет не убежден в том, что действия или бездействие всех органов по пересмотру, указанных в пункте 2 статьи 2 Орхусского регламента, таких как институт омбудсмена, должны подлежать пересмотру в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции, он сомневается, что общее исключение всех административных актов и бездействия учреждений, действующих в качестве административных органов по пересмотру, согласуется с пунктом 3 статьи 9. Однако, не имея в распоряжении никаких конкретных примеров нарушений, Комитет не может сделать вывод о несоблюдении в этом отношении.

Является ли внутренняя процедура пересмотра адекватным и эффективным средством правовой защиты?

112. Автор сообщения утверждает, что внутренняя процедура пересмотра, изложенная в статье 10 Орхусского регламента, не является административным механизмом пересмотра для целей пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции, поскольку она не является ни адекватной, ни эффективной и ни справедливой.

113. Автор сообщения указывает, что в соответствии со статьей 10 внутренний пересмотр проводит учреждение Европейского союза, принявшее оспариваемое решение; автор сообщения утверждает, что данное учреждение будет действовать предвзято, что вполне естественно, и считать, что все проверки юридической чистоты и соблюдения были проведены при принятии данного решения.

114. Поскольку внутренняя процедура пересмотра является единственным доступным средством правовой защиты, Комитету следовало бы задаться вопросом о том, отвечает ли данная процедура требованиям Конвенции. Кроме того, ему следовало бы рассмотреть вопрос о том, является ли данная процедура адекватной, эффективной, справедливой и беспристрастной, как того требует Конвенция.

115. Тем не менее внутренний пересмотр дополняет статья 12 Регламента, которая гласит:

1) Неправительственная организация, которая представила просьбу о внутреннем пересмотре, в соответствии со статьей 10 может возбудить иск в Суде согласно соответствующим положениям Договора.

2) В тех случаях, когда учреждение или орган Сообщества не действуют в соответствии с пунктами 2 или 3 статьи 10, неправительственная организация может возбудить иск в Суде согласно соответствующим положениям Договора.

116. Статью 12 Регламента следует рассматривать в свете следующих пунктов декларативной части Орхусского регламента:

19) Для обеспечения доступа к адекватным и эффективным средствам правовой защиты, в том числе к тем, которые имеются в распоряжении Суда Европейских сообществ согласно соответствующим положениям Договора, учреждению или органу Сообщества, которые издали оспариваемый акт, или в случае предполагаемого административного бездействия, которым надлежало принять такой акт, должна быть предоставлена возможность пересмотреть свое предыдущее решение или, в случае бездействия, принять искомый акт.

20) Неправительственным организациям, действующим в области охраны окружающей среды, которые отвечают определенным критериям, в частности для обеспечения того, чтобы они являлись независимыми и подотчетными организациями, демонстрирующими, что их главная цель состоит в поощрении защиты окружающей среды, должно быть предоставлено право обращаться с просьбой о внутреннем пересмотре на уровне Сообщества принятых актов или бездействия в соответствии с природоохранным законодательством учреждения или органа сообщества с целью их повторного рассмотрения соответствующим учреждением или органом.

21) В тех случаях, когда предыдущие просьбы о внутреннем пересмотре оказались безуспешными, заинтересованные неправительственные организации должны иметь возможность возбудить иск в Суде согласно соответствующим положениям Договора.

117. Авторы сообщения утверждают, что процедура судебного иска, учрежденная в соответствии со статьей 12, возможно, не позволяет оспорить исходный акт, принятый учреждением и являющийся объектом пересмотра, если просьба о внутреннем пересмотре признается неприемлемой, а мерой, которая станет предметом судебного иска, учрежденного в соответствии со статьей 12 Регламента, будет «письменный ответ» учреждения, а не исходный акт. Автор сообщения опасается, что Суд будет изучать только порядок рассмотрения учреждением просьбы о внутреннем пересмотре и ее соответствие процедурным требованиям Регламента, оставив исходный акт без рассмотрения.

118. Толкование статьи 12 Орхусского регламента является уделом судов Европейского союза. На настоящий момент Комитет отмечает, что, хотя предметом процедуры судебного иска в соответствии с пунктом 2 статьи 12 Орхусского регламента может являться только принятие учреждением или органом Сообщества действий в соответствии с пунктом 2 или 3 статьи 10, пункт 1 статьи 12, как представляется, предусматривает процедуру судебного иска, которая может иметь более широкий охват и касаться сути акта и соблюдения пункта 2

или 3 статьи 10. В соответствии с данным толкованием было бы целесообразно интерпретировать пункт 1 статьи 12 в свете пунктов декларативной части (20) и (21) и пункт 2 статьи 12 в свете пункта декларативной части (19).

119. Исходя из этого, Комитету представляется возможным, что европейские суды будут толковать статью 12 Орхусского регламента таким образом, который позволит им рассматривать как вопросы о несоблюдении пунктов 2 и 3 статьи 10, так и суть акта, подпадающего под действие пункта 1 статьи 10. На этой основе и до тех пор, пока суды Европейского союза не дадут противоположного толкования, Комитет не может сделать вывод о том, что статья 12 Регламента несовместима с требованиями Конвенции.

Орхусский регламент: вывод

120. Изучение основных нареканий автора сообщения в отношении Орхусского регламента позволяет сделать следующие выводы: данный Регламент не исправляет и не компенсирует недостатки судебной практики Европейского союза и оставляет соответствующую Сторону в состоянии несоблюдения пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

121. Комитет напоминает часть I своих выводов по данному сообщению, а именно, что, если судебная практика Европейского союза в области доступа к правосудию будет сохраняться, если только ее недостатки не будут полностью компенсированы адекватными административными процедурами пересмотра, заинтересованная Сторона будет находиться в состоянии несоблюдения пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции⁸². Рассмотрев основную практику судов Европейского союза в период после принятия части I, Комитет считает, что судебная практика Европейского союза не получила новой направленности, которая бы позволила обеспечить соблюдение Конвенции, и что Орхусский регламент не исправил и не компенсировал недостатки данной судебной практики (пункты 79 и 120 выше).

122. Исходя из этого, Комитет считает, что соответствующая Сторона не соблюдает пункты 3 и 4 статьи 9 Конвенции в отношении обеспечения доступа к правосудию для представителей общественности, поскольку ни Орхусский регламент, ни практика СЕС не обеспечивают осуществления или выполнения обязательств, вытекающих из этих пунктов.

B. Рекомендации

123. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7, рекомендует Совещанию Сторон в соответствии с пунктом 37 b) приложения к решению I/7 рекомендовать соответствующей Стороне:

a) чтобы все соответствующие учреждения Европейского союза в рамках своей компетенции приняли меры, необходимые для предоставления затрагиваемой общественности доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 9 Конвенции;

b) если и в той мере, в которой соответствующая Сторона намерена опираться на Орхусский регламент или другое законодательство Европейского союза для обеспечения осуществления пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции:

⁸² Часть I, пункт 94.

- i) чтобы в Орхусский регламент были внесены поправки или было принято новое законодательство Европейского союза, с тем чтобы СЕС было ясно, что данное законодательство направлено на осуществление пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции;
 - ii) чтобы в пересмотренном или новом законодательстве, обеспечивающем осуществление Орхусской конвенции, использовались формулировки, которые бы четко и в полной мере обеспечивали транспонирование соответствующей части Конвенции; в частности, важно устранить недостатки в осуществлении, обусловленные использованием слов или терминов, которые не в полной мере соответствуют положениям Конвенции;
 - с) если и в той мере, в которой соответствующая Сторона собирается опираться на судебную практику СЕС для обеспечения осуществления обязательств, вытекающих из пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции, чтобы СЕС:
 - i) оценивал правомерность мер Европейского союза по осуществлению в свете этих обязательств и действовал соответственно;
 - ii) толковал законодательство Европейского союза таким образом, который бы в максимально возможной степени соответствовал целям пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции.
-