



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 восьмое совещание

Будва, Черногория, 10–13 сентября 2017 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению
АССС/С/2014/123 о соблюдении Конвенции
Европейским союзом**

Приняты Комитетом по соблюдению 24 мая 2017 года*

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем	3
A. Факты	3
B. Вопросы существа	5
C. Внутренние средства правовой защиты или другие международные процедуры	16
III. Рассмотрение и оценка дела Комитетом	17
IV. Выводы	20

* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду существовавшей потребности в дополнительном времени для завершения его подготовки.



I. Введение

1. 17 декабря 2014 года секретариат Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), получил от природоохранной неправительственной организации «Справедливость и окружающая среда» (автор сообщения) сообщение, в котором утверждалось, что Европейский союз не в полной мере транспонировал статью 9 Конвенции в свое законодательство¹.
2. В частности, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюдает три статьи Конвенции, а именно пункты 1, 2, 3, 4 и 5 статьи 2, пункты 1, 2, 3, 4, 8 и 9 статьи 3, а также пункты 3 и 4 статьи 9.
3. 20 марта 2015 года Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии в качестве наблюдателя представило замечания по вопросу о предварительной приемлемости данного сообщения.
4. Комитет по соблюдению, рассмотрев вопрос о приемлемости сообщения на своем сорок восьмом совещании (Женева, 24–27 марта 2015 года), определил в предварительном порядке в соответствии с пунктом 20 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции, что оно является приемлемым. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 28 июня 2015 года это сообщение было препровождено соответствующей Стороне для ответа.
5. 25 ноября 2015 года Соединенное Королевство в качестве наблюдателя представило заявление, касающееся этого сообщения.
6. 26 ноября 2015 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение.
7. 24 февраля 2016 года автор сообщения представил свои замечания к ответу на сообщение соответствующей Стороны и заявлению наблюдателя, сделанному Соединенным Королевством.
8. 14 июня 2016 года секретариат по просьбе Комитета написал соответствующей Стороне и автору сообщения, рассчитывая получить их мнения о том, сочтут ли они целесообразным, учитывая существо данного сообщения, чтобы Комитет приступил к его обсуждению по существу без проведения слушания.
9. 20 июня 2016 года соответствующая Сторона, автор сообщения и Соединенное Королевство в качестве наблюдателя заявили о своем согласии с предложением Комитета приступить к обсуждению сообщения по существу без проведения слушания.
10. На своем пятьдесят третьем совещании (Женева, 21–24 июня 2016 года), приняв во внимание мнения сторон от 20 июня 2016 года, Комитет подтвердил свое прежнее предложение приступить к обсуждению сообщения по существу без проведения слушания и попросил секретариат проинформировать стороны в письменной форме о крайнем сроке, к которому им следует представить любые окончательные письменные материалы.
11. 27 июля 2016 года секретариат направил соответствующей Стороне и автору сообщения письменное предложение представить любые окончательные письменные материалы до 12 сентября 2016 года.

¹ Документы, касающиеся данного сообщения, включая переписку между Комитетом, автором сообщения и соответствующей Стороной, доступны на специальной веб-странице веб-сайта Комитета (<http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2014123-european-union.html>).

12. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили свои окончательные письменные материалы 2 и 16 сентября 2016 года соответственно.

13. 20 марта 2017 года Комитет завершил работу над проектом своих выводов посредством своей электронной процедуры принятия решений, а затем 21 марта 2017 года, в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7, проект выводов был препровожден для замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения. Общим сторонам было предложено представить замечания до 18 апреля 2017 года.

14. Автор сообщения представил свои замечания по проекту выводов 25 апреля 2017 года. От соответствующей Стороны никаких замечаний получено не было.

15. На своем виртуальном совещании 18 мая 2017 года Комитет рассмотрел замечания автора сообщения по проекту выводов на закрытом заседании. С учетом полученных замечаний он посчитал, что во внесении в его выводы каких-либо изменений необходимости нет.

16. 24 мая 2017 года Комитет утвердил свои выводы посредством электронной процедуры принятия решений и принял решение опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для его пятьдесят восьмого совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем²

A. Факты

17. В 2003 году в Европейском сообществе было введено в действие законодательство по осуществлению Орхусской конвенции, в частности в той части, которая касается доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений³.

18. Кроме того, в 2003 году Комиссия приняла предложение по директиве Европейского парламента и Совета от 24 октября 2003 года о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁴. В 2004 году Европейский парламент и Европейский экономический и социальный комитет опубликовали свои заключения по этому предложению, в которых они выступили с предложениями, призванными повысить эффективность данного правового текста и улучшить осуществление Орхусской конвенции⁵.

19. В 2005 году решением Совета 2005/370/ЕС Европейское сообщество ратифицировало Орхусскую конвенцию в условиях отсутствия у него документа о всеобщем доступе к правосудию, признав, однако, при этом примат международного права в системе права Европейского союза. В соответствии с «дорожной картой», опубликованной Комиссией, последнее совещание Совета, связан-

² В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были доведены до сведения Комитета и рассмотрены им.

³ Директива 2003/4/ЕС Европейского парламента и Совета от 28 января 2003 года о доступе общественности к экологической информации и отмене директивы Совета 90/313/ЕЕС, О.Ж. (L 41), стр. 26–32, а также Директива 2003/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 мая 2003 года, предусматривающая участие общественности в разработке определенных планов и программ, касающихся окружающей среды, и вносящая изменения относительно участия общественности и доступа к правосудию в Директивы 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС Совета ЕС, О.Ж. (L 156), стр. 17–25.

⁴ СОМ (2003) 624 final – 2003/246 (COD), опубликовано 24 октября 2003 года.

⁵ Сообщение, стр. 3.

ное с предложением по директиве о доступе к правосудию, состоялось в 2005 году⁶.

20. В 2006 году Европейским союзом был принят Регламент (ЕС) № 1367/2006 Европейского парламента и Совета по применению положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, учреждениями и органами Сообщества⁷ (Орхусский регламент)⁸.

21. В период с 2006 года по 2012 год никаких существенных официальных шагов в отношении предложения о доступе к правосудию предпринято не было. Вместе с тем в течение этого периода Комиссия приступила к проведению двух крупных сравнительных страновых исследований, посвященных доступу к правосудию в государствах-членах⁹.

22. В 2012 году в сообщении Комиссии по вопросу об улучшении реализации выгод от природоохранных мер Европейского союза в части доступа к правосудию указывалось следующее:

«В 2003 года добиться прогресса в отношении предложения Комиссии, направленного на содействие более широкому доступу, не удалось, однако изменился более широкий контекст: в частности, недавно Европейский суд подтвердил, что национальные суды должны давать такое толкование норм, касающихся доступа к правосудию, которое соответствовало бы положениям Орхусской конвенции. Национальные суды, а также носители экономических и экологических интересов при решении этой проблемы сталкиваются с неопределенностью»¹⁰.

23. Кроме того, в 2012 году Европейский парламент принял резолюцию об обзоре шестой Программы действий по охране окружающей среды (ПДООС). В пункте 68 данной резолюции приводятся следующие слова Европейского парламента:

«...он подчеркивает, что в седьмой ПДООС должно быть предусмотрено полноценное осуществление Орхусской конвенции, в частности в том, что касается доступа к правосудию; обращает в этой связи особое внимание на настоятельную необходимость принятия директивы о доступе к правосудию; [и] призывает Совет выполнить свои обязательства, вытекающие из Орхусской конвенции, и выработать до конца 2012 года общую позицию в отношении соответствующего предложения Комиссии»¹¹.

24. В 2013 году Европейский парламент принял резолюцию об улучшении реализации выгод от природоохранных мер Европейского союза. В пункте 29 этой резолюции Европейский парламент:

«...выражает сожаление в связи с тем, что процедура принятия предложения по директиве о доступе общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, была приостановлена в ходе перво-

⁶ Там же.

⁷ О.Ж. (L 264), стр. 13–19.

⁸ Сообщение, стр. 3.

⁹ Там же.

¹⁰ Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов «Улучшение реализации выгод от природоохранных мер ЕС: укрепление доверия за счет углубления знаний и повышения готовности реагировать на проблемы» (COM/2012/095).

¹¹ Резолюция Европейского парламента от 20 апреля 2012 года об обзоре шестой Программы действий по охране окружающей среды и определении приоритетов для седьмой Программы действий по охране окружающей среды – Улучшение условий окружающей среды для повышения качества жизни (2011/2194(INI)), О.Ж. (C 258E), стр. 115–124.

го чтения; [и] призывает в связи с этим соавторов законопроекта пересмотреть свои позиции, чтобы найти выход из тупика»¹².

25. Кроме того, в 2013 году Европейская комиссия выдвинула инициативу о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, на уровне государств-членов в сфере действия экологической политики Европейского союза, которая представляла собой «ориентировочную дорожную карту по законодательной процедуре, но не предreshала окончательное решение Комиссии в отношении дальнейшего осуществления этой инициативы или же ее окончательного содержания и структуры»¹³.

26. 21 мая 2014 года предложение по директиве о доступе к правосудию было официально снято как устаревшее¹⁴.

27. 21 июля 2016 года Комиссия опубликовала «дорожную карту» в отношении сообщения о доступе к правосудию на национальном уровне, касающуюся мер по осуществлению экологического законодательства Европейского союза¹⁵. В заключение в «дорожной карте» указывалось, что толковательное сообщение будет основываться на существующих положениях вторичного права Европейского союза, международных обязательствах, вытекающих из Орхусской конвенции, и прецедентной практике Суда Европейского союза и что для государств-членов такое сообщение будет менее обременительным и интрузивным, нежели новый правовой документ.

В. Вопросы существва

28. В сообщении утверждается, что соответствующая Сторона в целом не осуществляет положения статей 2, 3 и 9 Конвенции или делает это ненадлежащим образом из-за того, что она не приняла общее законодательство по осуществлению статьи 9 Конвенции.

29. По утверждению автора сообщения, несколько органов Европейского союза признали, что для полного транспонирования Конвенции в национальное законодательство необходима директива, однако за восемь лет, прошедших с момента осуществления последних существенных шагов, не был установлен крайний срок для принятия законодательства на уровне Европейского союза и даже не было сделано какого-либо определенного заявления о начале процедуры, которая привела бы к появлению такого законодательства¹⁶.

30. Соответствующая Сторона с утверждениями автора сообщения не согласна. Она заявляет, что выполняет свои обязательства по статьям 2, 3 и 9 Конвенции, в частности по пункту 3 статьи 9, и просит Комитет отклонить сообщение по причине его необоснованности.

31. Ниже приводится более подробное изложение представленных сторонами материалов.

Определения (статья 2)

32. Автор сообщения утверждает, что без использования государствами-членами идентичных или, по крайней мере, сопоставимых определений надеяться на согласованное осуществление Орхусской конвенции в масштабах всего Европейского союза нельзя. Автор сообщения ссылается на выводы исследова-

¹² Резолюция Европейского парламента от 12 марта 2013 года об улучшении реализации выгод от природоохраннх мер ЕС: укрепление доверия за счет углубления знаний и повышения готовности реагировать на проблемы (2012/2104(INI)).

¹³ Сообщение, стр. 4.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Окончательные письменные материалы, представленные автором сообщения, 16 сентября 2016 года, приложение 2.

¹⁶ Сообщение, стр. 4.

ний, проведенных по заказу Европейской комиссии компанией «Мильо консалт» (доклад Мильо)¹⁷ и Яном Дарпё (доклад Дарпё)¹⁸, в которых показано, что, когда речь идет о доступе к правосудию, в национальном экологическом праве государств – членов Европейского союза термины «государственный орган», «решение по вопросам, касающимся окружающей среды», «общественность» и «заинтересованная общественность» применяются непоследовательно. Во многих случаях даже в пределах одной страны эти термины определены неудовлетворительным образом. Автор сообщения далее утверждает, что в большинстве государств – членов Европейского союза особый правовой статус природоохранных неправительственных организаций, предусмотренный Конвенцией в определении понятия «заинтересованная общественность», не обеспечивается¹⁹.

33. Что касается определения термина «государственный орган», который содержится в пункте 2 статьи 2 Конвенции, соответствующая Сторона напоминает, что, как указано в публикации «Орхусская конвенция: руководство по осуществлению»²⁰ (Руководство по осуществлению), в пункте 2 b) статьи 2 Конвенции признается возможность различного определения разными странами того, что именно нужно считать государственной функцией согласно национальному законодательству. Следовательно, нельзя утверждать, что Конвенция требует использовать одно и то же определение государственных органов на всей территории Европейского союза²¹.

34. Кроме того, касаясь определения термина «государственные органы» в пункте 2 c) статьи 2 Конвенции, соответствующая Сторона ссылается на решение Суда Европейского союза по делу *Фиш лигал*²², в котором, согласно ее утверждению, было уточнено понятие государственных органов применительно к пункту 2 b) статьи 2 Директивы 2003/4/ЕС (который соответствует пункту 2 c) статьи 2 Конвенции). Соответствующая Сторона утверждает, что Суд, сославшись на Орхусскую конвенцию, обеспечил толкование данной директивы в свете положений Конвенции. Благодаря этому решению на всей территории Европейского союза обеспечивается общее и единообразное толкование того, что именно представляют собой «государственные административные функции», поскольку, как об этом упоминалось выше, предварительные постановления Суда Европейского союза обеспечивают единообразное применение законодательства Европейского союза²³.

35. Что касается определений терминов «общественность» и «заинтересованная общественность», то соответствующая Сторона заявляет, что как таковые они не нуждаются в транспонировании в законодательство Европейского союза или его государств-членов. Это обусловлено тем, что данные определения следует рассматривать вместе с сущностными положениями пунктов 1, 2, 3 и 4 статьи 9 Орхусской конвенции, в которых подразумевается, что последующие меры должны приниматься в рамках национальной системы Сторон. Может быть, лучше давать им определение тогда, когда сущностные требования пунктов 1–3 статьи 9 Конвенции вводятся в действие. В связи с этим соответ-

¹⁷ Milieu Limited, “Inventory of EU Member States’ measures on access to justice in environmental matters”, размещенный в онлайн-режиме доклад, состоящий из 26 частей (25 страновых и один сводный доклад), 2007 год. Документ размещен по адресу http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

¹⁸ Jan Darpö, “Effective Justice? – Synthesis Report of the Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union”, 10 ноября 2013 года. Документ размещен по адресу <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>.

¹⁹ Сообщение, стр. 10.

²⁰ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.13.II.E.3, стр. 46–47.

²¹ Ответ Стороны на сообщение, стр. 12–13.

²² Дело C-279/12, *Fish Legal and Shirley v. Information Commissioner*, ECLI:EU:C:2013:853 (дело *Фиш Лигал*).

²³ Ответ Стороны на сообщение, стр. 13.

ствующая Сторона утверждает, что само по себе отсутствие общего для различных государств-членов определения не является нарушением статьи 2 Конвенции. То же самое относится и к определению термина «принятие решений по вопросам, касающимся окружающей среды», поскольку в пункте 2 статьи 9 говорится о «положениях национального законодательства, относящегося к окружающей среде»²⁴.

Общие положения (статья 3)

36. Автор сообщения утверждает, что с формальной точки зрения наиболее очевидным недостатком Европейского союза как Стороны Конвенции является то, что он не предпринял никаких законодательных или регулятивных и почти никаких иных мер с целью обеспечения совместимости с положениями Конвенции о доступе к правосудию. На этом правовом фоне не принимаются надлежащие правоприменительные меры и нет четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления Конвенции²⁵.

37. Автор сообщения утверждает, что вследствие этого деятельность по укреплению потенциала, например по обеспечению общественности помощи и ориентации в получении доступа к правосудию, а также по содействию просвещению в существенных и процедурных аспектах охраны окружающей среды на европейском уровне, также не проводилась. Кроме того, Европейский союз как Сторона не может утверждать, что в масштабах Европейского союза ассоциациям и другим организациям или группам, работающим в области охраны окружающей среды, оказывается помощь в виде надлежащего признания и поддержки. Как явствует из двух докладов по вопросу о доступе к правосудию, подготовленных по заказу соответствующей Стороны (см. пункт 32 выше), во многих государствах-членах имеются серьезные проблемы в плане возможностей неправительственных организаций получить доступ к средствам правовой защиты по делам, касающимся окружающей среды²⁶.

38. Автор сообщения отмечает, что документы ясно свидетельствуют о том, что в мире тысячи активистов-экологов подвергаются наказаниям, преследованиям или притеснениям за участие в экологически значимых проектах в области развития. Хотя автор сообщения признает, что такие случаи не имеют широкого распространения на территории Европейского союза, регион не является полностью от них свободным. Тем не менее какие-либо попытки создать в масштабах Европейского союза широкую сеть для предоставления защиты отсутствуют. Кроме того, в литературе часто указывается на то, что даже в планах Европейского союза, связанных с будущими нормативными актами о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, полностью отсутствуют гарантии против дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или места жительства²⁷.

39. Соответствующая Сторона утверждает, что, как указано в Руководстве по осуществлению (стр. 60), статья 3 Конвенции «возлагает на Стороны обязательство развивать законодательство, регламентирующее осуществление, административные постановления и "другие меры" по созданию и поддержанию четкой, открытой и согласованной структуры», и в соответствующей Стороне дело обстоит действительно так²⁸.

40. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что в тех случаях, когда недостатки в системе доступа к судам в отдельных государствах-членах доводятся до сведения Комиссии (которая в соответствии со статьей 17 Договора о Европейском союзе выступает в качестве гаранта договора), согласно статье 258 Договора о функционировании Европейского союза для обеспечения

²⁴ Там же.

²⁵ Сообщение, стр. 10.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же.

²⁸ Ответ Стороны на сообщение, стр. 14.

соответствия законодательства государств-членов вторичному праву Комиссия может прибегнуть к процедуре разбирательства по факту нарушения. В этой связи Сторона приводит в качестве примера дело С-137/14, *Комиссия против Германии*²⁹ и дело С-530/11, *Комиссия против Соединенного Королевства*³⁰, которые касаются пункта 4 статьи 9 Конвенции, и утверждает, что эти дела также иллюстрируют ту роль, которую процедура разбирательства по факту нарушения играет в обеспечении целей Конвенции³¹.

Доступ к правосудию (статья 9)

Необходимость правовой базы для обеспечения доступа к правосудию в государствах – членах Европейского союза

41. Автор сообщения утверждает, что в отсутствие должным образом детализированной директивы о доступе к правосудию на уровне Европейского союза невозможно единообразно обеспечить такие существенные характеристики доступа к правосудию, как минимальный уровень процессуальной правоспособности физических лиц и природоохранных ассоциаций, надлежащая сфера охвата судебного пересмотра, отсутствие непомерно высоких расходов и наличие эффективных средств правовой защиты, включая недопущение задержек и накопления нерассмотренных дел, а также судебные запреты³².

42. По мнению автора сообщения, на уровне Европейского союза необходим правовой акт, имеющий обязательную силу, поскольку в соответствии с более ранними выводами Комитета именно Европейский союз несет ответственность за обеспечение последовательного применения Конвенции на всей его территории и мониторинг надлежащего осуществления государствами-членами законодательства Европейского союза.

43. Автор сообщения добавляет, что в отсутствие документа о доступе к правосудию на уровне Европейского союза представители общественности и организации в государствах-членах не имеют прямых каналов, позволяющих довести до сведения участников правовых форумов Европейского союза информацию о нарушениях экологического законодательства Европейского союза, происходящих на национальном уровне. Он утверждает, что, вопреки первоначальным целям, которые преследовал Европейский союз при присоединении к Конвенции, это ослабляет правовое положение тех, кто хотел бы возвысить свой голос в защиту окружающей среды на всей его территории³³.

44. Автор сообщения утверждает, что в заявлении, прилагаемом к документу о ратификации, соответствующая Сторона признала, что на уровне Европейского союза третий компонент по-прежнему не осуществляется, однако также выразила мнение о том, что до тех пор, пока такие законодательные действия не смогут быть предприняты, обязательства Европейского союза, вытекающие из Конвенции, будут выполняться посредством осуществления пункта 3 статьи 9 на уровне государств-членов³⁴.

45. Автор сообщения признает, что именно Сторона должна устанавливать уровень, на котором она осуществляет законодательные действия для выполнения требований Конвенции и что с формальной точки зрения регулирование доступа к правосудию на уровне государств-членов может быть приемлемым. Тем не менее, если в большей мере стремиться выйти за рамки одного лишь формального выполнения требований Конвенции и задаться целью обеспечить эффективную судебную защиту, то необходимо требовать, чтобы соответствующая

²⁹ ECLI:EU:C:2015:683.

³⁰ ECLI:EU:C:2014:67.

³¹ Ответ Стороны на сообщение, стр. 14.

³² Сообщение, стр. 6.

³³ Там же, стр. 5.

³⁴ Там же, стр. 4.

Сторона предприняла законодательные действия для их выполнения, а не довольствоваться нынешней системой³⁵.

46. Автор сообщения утверждает, что доклады Мильо и Дарпё свидетельствуют о наличии во всех государствах-членах множества недостатков в плане осуществления статьи 9, а также об отсутствии согласованности между ними в части законов и практики, касающихся доступа к правосудию³⁶. Он утверждает, что к этому выводу можно также прийти на основе дел Суда Европейского союза и заключений самого Комитета по соблюдению³⁷.

47. Автор сообщения утверждает, что для тех заявителей, которые в состоянии получить доступ к правосудию, средства правовой защиты могут быть весьма неадекватными и неэффективными, в первую очередь из-за невыполнения соответствующей Стороной соответствующих требований Конвенции. Он заявляет, что в большинстве государств – членов Европейского союза судебные средства защиты не имеют приостанавливающего действия в отношении административных решений по вопросам, касающимся окружающей среды, а применение в судебной практике судебного запрета является, скорее, исключением, чем правилом. В силу общей ценностной нейтральности европейских природоохранных законов в процессуальном и связанном с участием общественности аспектах в специальные требования, относящиеся к средствам правовой защиты по экологическим вопросам, не включены категории справедливости и равенства.

48. Автор сообщения утверждает далее, что во многих государствах-членах серьезной проблемой в ходе судебных разбирательств также является проблема своевременности. Кроме того, расходы на средства правовой защиты, включая судебные издержки, затраты на юридическую помощь и оплату услуг экспертов, наряду с широко распространенным принципом «платит проигравшая сторона», не позволяют многим заинтересованным представителям общественности, группам и организациям инициировать разбирательство по делам против загрязнителей или административных органов, которые пренебрегают своими обязанностями³⁸.

49. Прежде всего соответствующая Сторона не согласна с тезисом о том, что в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции существует позитивное обязательство по принятию законодательства в сфере действия пункта 3 статьи 9. Данное положение обязывает Стороны «обеспечить» доступ к административным или судебным процедурам, однако они могут самостоятельно принимать решение относительно средств для обеспечения соблюдения этого обязательства. Законодательство может быть одним из возможных средств, но это не обязательно³⁹. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения не смог продемонстрировать, что действующая в Европейском союзе система в целом такой доступ не «обеспечивает»⁴⁰.

50. Соответствующая Сторона утверждает, что, согласно ее заявлению, сделанному при ратификации, государства – члены Европейского союза несут ответственность за выполнение обязательств, вытекающих из пункта 3 статьи 9 Конвенции, пока и если Европейский союз не примет на своем уровне законодательные положения, охватывающие процесс осуществления этих обязательств⁴¹. Она утверждает, что, вопреки заявлению автора сообщения о том, что Европейский союз несет обязательство по осуществлению Конвенции посред-

³⁵ Окончательные письменные материалы, представленные автором сообщения 16 сентября 2016 года, пункт 5.

³⁶ Сообщение, стр. 4 и 11.

³⁷ Сообщение, стр. 4.

³⁸ Сообщение, стр. 11.

³⁹ Ответ Стороны на сообщение, стр. 4.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Окончательные письменные материалы, представленные Стороной, 2 сентября 2016 года, пункт 14.

ством принятия дополнительных законодательных актов, Европейский союз может, но не обязан обеспечивать дальнейшее осуществление пункта 3 статьи 9 Конвенции. Это подтверждается формулировкой заявления Стороны, сделанного во время ратификации, а именно словами «если только» соответствующая Сторона не начнет осуществлять свои полномочия согласно Договору о Европейском союзе⁴².

51. Соответствующая Сторона подчеркивает, что для Европейского союза Конвенция является «смешанным» соглашением. Это означает, что Конвенция осуществляется как на уровне Европейского союза, так и на уровне государств-членов⁴³. Во-первых, приняв Регламент (ЕС) № 1367/2006 (Орхусский регламент), Европейский союз привел в соответствие со статьей 9 Конвенции свою правовую базу в отношении учреждений⁴⁴. Соответствующая Сторона отмечает, что этот момент автором сообщения не оспаривается, поскольку в сообщении говорится об «отсутствии транспонирования, за исключением внутренних процедур Союза»⁴⁵. Во-вторых, одним из проявлений того, что Европейский союз – это международная организация, основанная на принципах верховенства права и демократии (статья 2 Договора о Европейском союзе), является обязанность государств-членов предоставлять в соответствии со статьей 19 Договора о Европейском союзе средства правовой защиты, достаточные для того, чтобы обеспечить эффективную правовую защиту в областях, на которые распространяется законодательство Союза⁴⁶.

52. Соответствующая Сторона далее утверждает, что с учетом того, что Орхусская конвенция является частью законодательства Европейского союза, в соответствии с пунктом 2 статьи 216 Договора о функционировании Европейского союза у Европейского союза и его государств-членов есть конкретное обязательство соблюдать свои международные обязательства, в число которых входит соблюдение Конвенции⁴⁷. Поэтому в отсутствие законодательства Европейского союза, которое, как она утверждает, в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции не требуется, требования пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции надлежит выполнять государствам-членам. Соответствующая Сторона утверждает, что тот факт, что Европейский союз не принял отдельного законодательного акта для выполнения требований пункта 3 статьи 9 Конвенции (за исключением Орхусского регламента, применимого к учреждениям Европейского союза), не может накладывать на него международную ответственность. Уже по одной этой причине соответствующая Сторона считает, что сообщение является необоснованным⁴⁸.

53. Соответствующая Сторона заявляет, что при проведении оценки того, обеспечивают ли государства-члены доступ к правосудию, следует помнить о том, что в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции Стороны обязаны обеспечивать доступ к административным или судебным процедурам для представителей общественности, отвечающих предусмотренным в их национальном законодательстве критериям, если таковые существуют⁴⁹. В этом отношении в докладе Дарпё, на который ссылается автор сообщения, признается существование «фундаментальной неопределенности и противоположных мнений по поводу требований пункта 3 статьи 9, а именно по поводу того, какие меры необ-

⁴² Там же, пункт 17.

⁴³ Ответ Стороны на сообщение, стр. 4.

⁴⁴ Регламент (ЕС) № 1367/2006 Европейского парламента и Европейского Совета от 6 сентября 2006 года по применению положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, учреждениями и органами Сообщества, O.J. (L 264), стр. 13–19.

⁴⁵ Ответ Стороны на сообщение, стр. 4.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же, стр. 5.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Там же.

ходимы, какие решения охватываются, какие органы (административные или судебные) должны проводить пересмотр»⁵⁰. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что в центре внимания доклада Дарпё находится судебный пересмотр административных решений (см. стр. 11, последний абзац), поэтому сделанные в нем выводы не могут использоваться как свидетельство в вопросе о соблюдении Европейским союзом пункта 3 статьи 9 Конвенции в части административных процедур⁵¹. Доклад Дарпё можно понимать, скорее, в том смысле, что в плане административных процедур в государствах-членах Европейский союз пункт 3 статьи 9 Конвенции соблюдает.

54. Соответствующая Сторона утверждает, что в докладе Дарпё (стр. 44) признается, что в тех системах, где имеется промежуточный этап административного обжалования, барьеры для доступа к правосудию оказываются более низкими и что в силу характера пересмотра (полный пересмотр дела, приостанавливающее действие апелляции, «исправительно-коррекционные» эффективные и своевременные процедуры, а также низкий уровень издержек для сторон) эти процедуры отвечают требованиям пункта 3 статьи 9 Конвенции⁵².

55. Соответствующая Сторона утверждает, что, поскольку в сообщении в качестве единственного способа соблюдения пункта 3 статьи 9 Конвенции рассматривается исключительно доступ к судам, в нем игнорируется норма данного положения, в соответствии с которой Сторонам предоставляется выбор между рассмотрением в судебном или административном порядке. Кроме того, в сообщении не представлено никаких доказательств того, что в Европейском союзе отсутствует доступ к процедурам административного пересмотра. Поэтому соответствующая Сторона утверждает, что данное сообщение должно быть отклонено как необоснованное. Соответствующая Сторона тем не менее приводит дополнительные замечания к представленным автором сообщения материалам в отношении доступа к правосудию в судах в качестве дополнительного довода (см. ниже)⁵³.

Осуществление в рамках прецедентной практики или с помощью других средств

56. Автор сообщения утверждает, что, согласно официальному пояснению, которым сопровождалось предложение Комиссии 2003 года по директиве о доступе к правосудию, одним из условий присоединения к Конвенции было то, что ее подписание накладывало на соответствующую Сторону обязательство гармонизировать свое законодательство. Далее автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона сможет выполнить эти обязательства только в том случае, если ей удастся на согласованной основе предоставить необходимый доступ к правосудию на всей территории Европейского союза⁵⁴.

57. Автор сообщения утверждает, что в последних соответствующих документах Европейского союза, таких как седьмая Программа действий в области охраны окружающей среды⁵⁵ и инициатива 2013 года (см. пункты 23 и 25 выше), предусматривается, что на уровне Европейского союза более полный режим предоставления доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, будет введен не ранее 2020 года. До наступления этого момента в данных документах предлагается использовать в качестве основного инструмента осуществления судебную практику на уровне Европейского союза и на

⁵⁰ Там же, ссылаясь на раздел 3.1.2 на стр. 25 доклада Дарпё.

⁵¹ Там же, стр. 5.

⁵² Там же, стр. 6.

⁵³ Там же.

⁵⁴ Сообщение, стр. 5.

⁵⁵ Решение № 1386/2013/EU Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 20 ноября 2013 года об Общей программе деятельности Европейского Союза в области окружающей среды до 2020 года «Улучшение качества жизни на основе имеющихся ресурсов нашей планеты», O.J. (L 354), стр. 171–200.

национальном уровне, а также в них поднимается вопрос о возможности будущего применения в качестве средства осуществления не имеющих обязательной силы альтернативных механизмов полюбовного разрешения споров⁵⁶.

58. Тем не менее автор сообщения утверждает, что судебная практика, зависящая от доходящих до судов единичных дел, и не дающая возможность создать систему правил для конкретной области права, не может рассматриваться в качестве выполнения обязанности по транспонированию международно-правового требования в законодательство стороны какой-либо конвенции. Связь между судебной практикой и базовыми законами, скорее, обратная: единообразный или, по крайней мере, согласованный набор правил доступа к правосудию по экологическим вопросам необходим для обеспечения предсказуемого правового толкования в судах, а также возможностей развития прецедентной практики на уровне Европейского союза на более систематической основе⁵⁷.

59. Автор сообщения далее утверждает, что применение не имеющих обязательной силы альтернативных средств полюбовного разрешения споров, таких, как брошюры о передовой практике, интернет-сети или программы по наращиванию потенциала, как это запланировано в ряде соответствующих документов Европейского союза, также не может быть признано в качестве надлежащего транспонирования положений международного права в правовую систему какой-либо Стороны⁵⁸.

60. Кроме того, автор сообщения утверждает, что судебная практика не носит в достаточной степени общий характер (например, она в основном ограничивается доступом к правосудию в делах об оценке воздействия на окружающую среду) и что в ней по-прежнему находят отражение (и могут находить отражение в будущем) некоторые взгляды, которые не в полной мере согласуются с Конвенцией. Кроме того, решения Суда Европейского союза в отношении процессуальной правоспособности, несмотря на наличие в них прогрессивных элементов, до сих пор основываются на рестриктивной концепции, согласно которой решения, действия или бездействие государственных органов вправе оспаривать только лица, напрямую заинтересованные в том или ином исходе дела. В этой связи автор сообщения ссылается на справочный документ Европейского союза от 2013 года, посвященный доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в котором говорится:

«Это создает препятствие для оспаривания по делам, связанным с экологическим правом, поскольку часто бывает трудно доказать, что оспариваемые решения, действия или бездействие напрямую затрагивают подателей жалобы. В Орхусской конвенции делается попытка преодолеть это препятствие с помощью положений о процессуальной правоспособности, которые изложены в пунктах 2 и 3 статьи 9. В них особо признается роль природоохранных ассоциаций в деле защиты окружающей среды»⁵⁹.

61. В отношении доступа к судам в рамках системы Европейского союза соответствующая Сторона утверждает, что в некоторых секторах Европейский союз принял законодательство, применимое к государствам-членам, в котором содержатся конкретные положения о доступе представителей общественности (неправительственных организаций и, при определенных условиях, отдельных лиц) к правосудию в судах и административных органах по смыслу Конвенции. Некоторые из этих конкретных положений имеют отношение к пункту 4 в соче-

⁵⁶ Сообщение, стр. 5.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Сообщение, стр. 6. Более подробная информация о процессе консультаций, проведенных в соответствующей Стороне в 2013 году, доступна по адресу http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm.

тании с пунктами 1 и 2 статьи 9 Конвенции. Другие относятся к пункту 4 в сочетании с пунктом 3 статьи 9⁶⁰.

62. В отношении пунктов 1 и 4 статьи 9 Конвенции⁶¹ соответствующая Сторона отмечает, что доступ к правосудию предусматривается в статье 6 Директивы 2003/4/ЕС. Кроме того, если говорить о пунктах 2 и 4 статьи 9 Конвенции, то статья 11 Директивы 2011/92/EU⁶², так же как и статья 25 Директивы 2010/75/EU⁶³, обеспечивает для административных органов возможность обращения в национальные суды государств-членов по поводу решений, касающихся подпадающих под действие этих директив оценок воздействия на окружающую среду.

63. Соответствующая Сторона утверждает, что связанные с пунктами 3 и 4 статьи 9 Конвенции⁶⁴ положения о доступе к правосудию также содержатся в ряде секторальных законодательных актов, например в статье 13 Директивы 2004/35/СЕ⁶⁵ и статье 23 Директивы 2012/18/EU (Директива «Севезо III»)⁶⁶.

64. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что, вопреки утверждениям автора сообщения, необходимо подчеркнуть важность прецедентной практики Суда Европейского союза для развития и обеспечения единообразного применения законодательства Европейского союза⁶⁷. В этой связи она заявляет, что Суд Европейского союза уточнил понятие «государственный орган» в связи с Директивой 2003/4/ЕС⁶⁸; признал важность процессуальной правоспособности неправительственных организаций для обеспечения применения законодательства Европейского союза и условий процессуальной правоспособности⁶⁹; уточнил понятие «представитель общественности», включая термин «соседи»⁷⁰; уточнил сферу охвата пересмотра⁷¹; уточнил концепцию судебного разбирательства, не связанного «с недоступно высокими расходами»⁷².

65. Соответствующая Сторона утверждает, что даже для тех случаев, когда в законодательстве Европейского союза, регулирующем отдельные отрасли (отходы, водные ресурсы, воздух, природа и химические вещества), не содер-

⁶⁰ Ответ Стороны на сообщение, стр. 6–7.

⁶¹ Там же, стр. 7.

⁶² Директива 2011/92/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, О.Ж. (L 26), стр. 1–21.

⁶³ Директива 2010/75/EU Европейского парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах (о комплексном предотвращении загрязнения и борьбы с ним), О.Ж. (L 334), стр. 17–119.

⁶⁴ Ответ Стороны на сообщение, стр. 7.

⁶⁵ Директива 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде, О.Ж. (L 143), стр. 56–75, 30 апреля 2004 года.

⁶⁶ Директива 2012/18/EU Европейского парламента и Совета Европы от 4 июля 2012 года об ограничении опасности крупных аварий, связанных с опасными веществами, которая вносит изменения и в дальнейшем аннулирует директиву Совета 96/82/ЕС, О.Ж. (L 197), стр. 1–37.

⁶⁷ Ответ Стороны на сообщение, стр. 8.

⁶⁸ Дело C-279/12, *Fiux Lugal*.

⁶⁹ Дело C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, 2011 E.C.R. I-01255 (дело *словацких медведей*) и дело C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, 2009 E.C.R. I-9967.

⁷⁰ Дело C-570/13, *Gruber v. Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten*, ECLI:EU:C:2015:231.

⁷¹ Дело C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen v. Bezirksregierung Arnsberg*, 2011 E.C.R. I-3673 (дело *Трианель*), дело C-72/12, *Gemeinde Altrip and Others v. Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:2013:712 и дело C-137/14, *Комиссия против Германии*, ECLI:EU:C:2015:683.

⁷² Дело C-206-11, *Köck v. Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb*, ECLI:EU:C:2013:14 и дело C-530/11, *Комиссия против Соединенного Королевства*, ECLI:EU:C:2014:67.

жится конкретных положений о доступе представителей общественности к национальным судам, в пункте 1 статьи 19 Договора о Европейском союзе предусмотрено, что «государства-члены устанавливают способы обжалования, необходимые для обеспечения эффективной судебной защиты в сферах, регулируемых правом Союза». Таким образом реализуется «принцип эффективной судебной защиты»⁷³.

66. Соответствующая Сторона утверждает, что согласно прецедентной практике Суда Европейского союза в отсутствие «норм Европейского союза, регулирующих конкретный вопрос, подробные процедурные регуляторные нормы в отношении мер по защите прав отдельных лиц, вытекающих из законодательства Европейского союза, должны разрабатываться в рамках внутренней правовой системы каждого государства-члена..., поскольку государства-члены несут ответственность за обеспечение эффективной защиты этих прав в каждом конкретном случае»⁷⁴, и «в этой связи... обязательства..., которые вытекают из пункта 3 статьи 9 Орхусской конвенции в отношении национальных административных или судебных процедур..., согласно законодательству Европейского союза в его нынешнем виде, попадают, главным образом, в сферу действия законодательства государства-члена»⁷⁵.

67. Соответствующая Сторона отмечает, что в отношении случаев, когда угрозе подвергается здоровье населения, Суд Европейского союза подтвердил, что, если несоблюдение мер, требуемых директивами о качестве воздуха и питьевой воды, может поставить под угрозу здоровье людей, заинтересованные лица должны иметь возможность положиться на императивные нормы, включенные в эти директивы⁷⁶. В связи с этим права, предусмотренные для соответствующих лиц законодательством Европейского союза, должны защищаться в судебном порядке в соответствии со статьей 19 Договора о Европейском союзе и статьей 47 Хартии Европейского союза об основных правах⁷⁷.

68. Соответствующая Сторона отмечает, что в деле *словацких медведей* Суд Европейского союза подтвердил, что если только не ставить цель подорвать эффективность защиты, обеспечиваемой природоохранным законодательством Европейского союза, то невозможно представить, чтобы пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции мог толковаться таким образом, чтобы сделать на практике невозможным или чрезмерно затруднительным осуществление прав, предусмотренных законодательством Европейского союза. Таким образом, именно самой запрашивающей судебной инстанции надлежит максимально полно толковать процессуальные нормы в отношении условий, соблюдение которых необходимо для того, чтобы административное или судебное производство согласовывалось с целями пункта 3 статьи 9 Орхусской конвенции, а также с целью обеспечения эффективной судебной защиты прав, предусмотренных законодательством Европейского союза⁷⁸.

69. Соответствующая Сторона утверждает, что основания, изложенные в приведенном выше судебном решении, также применимы к другим отраслям экологического права, если речь идет о законодательстве Европейского союза

⁷³ Ответ Стороны на сообщение, стр. 8, со ссылкой на дело C-583/11P, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Parliament and Council*, ECLI:EU:C:2013:625 (дело *инуита*), пункт 101.

⁷⁴ Там же, цитата из дела *словацких медведей*, пункт 47.

⁷⁵ Ответ Стороны на сообщение, стр. 8–9, цитата из объединенных дел C-401/12 P–C-403/12 P, *Council and Others v. Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, ECLI:EU:C:2015:4, пункт 60.

⁷⁶ Там же, стр. 9, со ссылкой на дела C-361/88, *Commission v. Germany*, 1991 E.C.R. I-2567, C-58/89, *Commission v. Germany*, 1996 E.C.R. I-06747, C-237/07, *Janecek v. Freistaat Bayern*, 2008 E.C.R. I-6221 и C-404/13, *ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2013:805.

⁷⁷ Там же, со ссылкой на дело *инуита*, пункт 101.

⁷⁸ Ответ Стороны на сообщение, стр. 9, со ссылкой на дело *словацких медведей*, пункт 51.

(отходы и химические вещества), а также к тем случаям, когда можно утверждать, что существенные права предусмотрены именно законодательством Европейского союза⁷⁹.

70. Соответствующая Сторона далее конкретно отвергает аргументы автора сообщения, которые касаются прецедентной практики Суда Европейского союза в отношении процессуальной правоспособности, а также предполагаемого отсутствия у нее согласованной системы толкования. Соответствующая Сторона подчеркивает, что пункты 2 и 3 статьи 9 Конвенции позволяют Сторонам вводить критерии для обращения заинтересованной общественности и представителей общественности в суды или административные органы. Соответствующая Сторона утверждает, что введение критериев, касающихся непосредственной заинтересованности лиц, не выходит за рамки свободы действий, предусмотренные в Конвенции. В этой связи оно ссылается на выводы по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия)⁸⁰, в которых Комитет заявил, что Стороны не обязаны предусматривать систему *actio popularis* в своем национальном законодательстве⁸¹.

71. Кроме того, в отношении аргумента автора сообщения о том, что соответствующая прецедентная практика Суда Европейского союза «не может дать юридическому сообществу согласованную систему толкования» по всем соответствующим вопросам доступа к правосудию, соответствующая Сторона подчеркивает, что на странице 4 своего сообщения сам же его автор признает прогрессивный характер решений, принимаемых в судах Европейского союза. Кроме того, в подобном заявлении упускаются из виду сама цель и последствия постановлений Суда Европейского союза, а также сами особенности правового режима Европейского союза⁸².

72. Чтобы разъяснить особый характер правового режима Европейского союза⁸³, примат законодательства Европейского союза над национальным законодательством государств-членов и непосредственную применимость законодательства Европейского союза в государствах-членах⁸⁴, соответствующая Сторона ссылается на установившуюся прецедентную практику Суда Европейского союза. Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 19 Договора о Европейском союзе гарантиями этого правового режима и судебной системы Европейского союза являются Суд Европейского союза и суды и трибуналы государств-членов, при этом Суд Европейского союза должен соблюдать автономии правового режима Союза, установленную в соответствии с Договорами⁸⁵. В свою очередь государства-члены обязаны на основе, в частности, принципа добросовестного сотрудничества, предусмотренного в пункте 3 статьи 4 Договора о Европейском союзе, обеспечивать применение и соблюдение законодательства Европейского союза на своей соответствующей территории⁸⁶ и принимать любые надлежащие меры общего или частного характера, чтобы обеспечить выполнение обязательств, вытекающих из договоров или актов учреждений Европейского союза. Национальные суды и трибуналы и Суд Европейского союза должны обеспечивать во всех государствах-членах полноценное применение законодательства Европейского союза и судебную защиту прав отдельных лиц в соответствии с ним⁸⁷. Национальные суды в сотрудничестве с Судом Европей-

⁷⁹ Там же, стр. 9.

⁸⁰ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 35.

⁸¹ Ответ Стороны на сообщение, стр. 10.

⁸² Там же.

⁸³ Там же, со ссылкой на дело 26/62, *van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*, 1963 E.C.R. 1 и дело 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, 1964 E.C.R. 585.

⁸⁴ Там же, стр. 11, со ссылкой на заключение 1/91 1991 E.C.R. I-6079.

⁸⁵ Там же.

⁸⁶ Там же, со ссылкой на дело C-298/96, *Oelmühle Hamburg and Schmidt Söhne v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, 1998 E.C.R. I-4767, пункт 23.

⁸⁷ Там же, со ссылкой на дело C-432/05, *Unibet v. Justitiekanslern*, 2007 E.C.R. I-2271, пункт 38, а также судебную практику, которая в нем приводится.

ского союза выполняют возложенные на оба этих института обязанности по обеспечению соблюдения законодательства при толковании и применении договоров⁸⁸. Соответствующая Сторона утверждает, что судебная система Европейского союза представляет собой законченную систему средств правовой защиты и процедур, призванных обеспечить рассмотрение правомерности актов учреждений⁸⁹.

73. Что касается предварительных постановлений, то соответствующая Сторона отмечает, что эти постановления имеют обязательную силу для судов, передающих дело в другую инстанцию, а также апелляционных или кассационных судов⁹⁰. В них даны авторитетные руководящие указания по толкованию того или иного положения законодательства Европейского союза⁹¹. Кроме того, тот факт, что в принципе суды, решения которых не подлежат обжалованию, обязаны обращаться за вынесением предварительных постановлений, обеспечивает единообразное и эффективное толкование законодательства Европейского союза⁹². Если национальный суд последней инстанции не ссылается на предварительное постановление в соответствии со статьей 267 Договора о функционировании Европейского союза, посвященной действительности актов Европейского союза, когда имеются основания полагать, что они могут быть недействительными, то государство-член также находится в состоянии нарушения законодательства Союза и от него можно потребовать выплаты компенсации за ущерб⁹³.

74. Наконец, соответствующая Сторона отмечает, что в случаях, когда законодательство Европейского союза нарушается национальным судом, статьи 258–260 Договора о функционировании Европейского союза предусматривают возможность возбуждения дела в суде для получения подтверждения того, что соответствующее государство-член не выполнило свои обязательства⁹⁴.

75. Подводя итог, соответствующая Сторона утверждает, что прецедентная практика Суда Европейского союза обеспечивает правовому сообществу согласованную систему толкования права Европейского союза⁹⁵.

С. Внутренние средства правовой защиты или другие международные процедуры

76. Автор сообщения утверждает, что из-за нарастающих трудностей, о которых говорится в сообщении АССС/С/2010/54, он не использовал единственное теоретически доступное средство правовой защиты, а именно не направил жалобу в Суд Европейского союза⁹⁶.

⁸⁸ Там же, со ссылкой на дело 244/80, *Foglia v. Novello*, 1981 E.C.R. 3045, пункт 16, а также объединенные дела C-422/93–C-424/93, *Zabala Erasun and Others v. Instituto Nacional de Empleo*, 1995 E.C.R. I-1567, пункт 15.

⁸⁹ Там же, со ссылкой на дело C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v. Council*, 2002 E.C.R. I-6677, пункт 40.

⁹⁰ Там же, стр. 12, со ссылкой на дела C-320/88, *Staatssecretaris van Financiën v. Shipping and Forwarding Enterprise Safe*, 1990 E.C.R. I-285 и C-206/94, *Brennet AG v. Vittorio Paletta*, 1996 E.C.R. I-2357.

⁹¹ Там же, стр. 12.

⁹² Там же, со ссылкой на дело C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito and Others v. Estado português*, ECLI:EU:C:2015:565, пункты 37–38.

⁹³ Там же, со ссылкой на дела C-224/01, *Köbler v. Republik Österreich*, 2003 E.C.R. I-10239 и C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo v. Repubblica italiana*, 2006 E.C.R. I-5177, пункты 42 и 43.

⁹⁴ Там же, стр. 11, со ссылкой на дело C-129/00, *Commission v. Italy*, 2003 E.C.R. I-14637, пункты 29, 30 и 32.

⁹⁵ Там же, стр. 11.

⁹⁶ Сообщение, стр. 12.

77. Соответствующая Сторона не возражает против приемлемости сообщения, однако отмечает, что Комитет должен рассмотреть вопрос о том, каким образом данное сообщение связано с сообщением АССС/2008/32, которое также касается предполагаемого нарушения пункта 3 статьи 9 Конвенции, и, возможно, приостановить рассмотрение нынешнего сообщения до тех пор, пока не будет завершена работа над выводами по сообщению АССС/С/2008/32⁹⁷.

78. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии в качестве наблюдателя заявило, что сообщение должно быть признано неприемлемым на том основании, что оно направлено не по адресу и является явно необоснованным⁹⁸.

III. Рассмотрение и оценка дела Комитетом

79. Европейский союз подписал Орхусскую конвенцию 25 июня 1998 года и утвердил ее решением Совета 2005/370/ЕС от 17 февраля 2005 года (решение об утверждении)⁹⁹. Европейский союз является Стороной Конвенции с 17 мая 2005 года.

Приемлемость

80. Комитет считает сообщение приемлемым. Как отмечалось в пункте 77 выше, вопрос о приемлемости данного сообщения соответствующей Стороной не оспаривается.

Пределы обязательств, предусмотренных Конвенцией

81. Мандат Комитета заключается в рассмотрении того, как Стороны соблюдают свои обязательства по Конвенции¹⁰⁰. В данном случае автор сообщения и соответствующая Сторона не согласны между собой в отношении пределов обязательств соответствующей Стороны, предусмотренных Конвенцией. Это разногласие касается самой сути данного сообщения, в связи с чем Комитет начинает рассмотрение дела именно с этого вопроса.

82. Статья 17 Конвенции предусматривает следующее:

«Конвенция открыта для подписания... региональными организациями экономической интеграции, созданными суверенными государствами – членами Европейской экономической комиссии, которым их государства-члены передали полномочия в отношении вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией, включая полномочия заключать договоры, касающиеся данных вопросов».

83. Общеизвестно, что Европейский союз является региональной организацией экономической интеграции по смыслу статьи 17; такая организация может ратифицировать, принять, утвердить Конвенцию или присоединиться к ней и стать Стороной Конвенции¹⁰¹.

84. Если региональная организация экономической интеграции становится Стороной Конвенции, пунктами 4 и 5 статьи 19 определяется, в каких пределах эта организация принимает на себя обязательства в соответствии с Конвенцией:

«4. Любая упомянутая в статье 17 организация, которая становится Стороной настоящей Конвенции, при том, что ни одно из государств – членов этой организации не является Стороной настоящей Конвенции,

⁹⁷ Ответ Стороны на сообщение, 26 ноября 2015 года, пункт 12. Комитет принял выводы по сообщению АССС/С/2008/32 (часть II) 17 марта 2017 года (ECE/MP.PP/C.1/2017/7).

⁹⁸ Замечания Соединенного Королевства о предварительной приемлемости, 20 марта 2015 года.

⁹⁹ О.Ж. (L 124), стр. 1–3.

¹⁰⁰ Решение I/7, приложение, пункт 1.

¹⁰¹ См. пункты 1 и 2 статьи 19 Конвенции.

связана всеми обязательствами, предусмотренными настоящей Конвенцией. В случае, когда одно или большее число государств – членов такой организации являются Сторонами настоящей Конвенции, данная организация и ее государства-члены принимают решение о своей соответствующей ответственности за выполнение своих обязательств по настоящей Конвенции. В таких случаях данная организация и ее государства-члены не могут одновременно пользоваться правами, предусмотренными в настоящей Конвенции.

5. В своих документах о ратификации, принятии, утверждении или присоединении региональные организации экономической интеграции, упоминаемые в статье 17, заявляют о пределах своей компетенции в вопросах, регулируемых настоящей Конвенцией. Эти организации также информируют депозитария о любом существенном изменении пределов своей компетенции».

85. Комитет считает особенно важным отметить следующее:

а) согласно пункту 4 статьи 19 региональная организация экономической интеграции и любые государства-члены, являющиеся Сторонами Конвенции, обязаны принять «решение о своей соответствующей ответственности за выполнение своих обязательств»;

б) в соответствии с пунктом 5 статьи 19 региональные организации экономической интеграции должны заявить «о пределах своей компетенции в вопросах, регулируемых... Конвенцией». Такое заявление будет указывать на то, в каких пределах организация берет на себя ответственность за выполнение обязательств по Конвенции в соответствии с решением, принятым согласно пункту 4;

с) в соответствии с Конвенцией делать заявления в своих документах о ратификации, принятии, утверждении или присоединении должны только региональные организации экономической интеграции, хотя и у государств-Сторон возможность сделать заявление имеется и ряд государств-Сторон ею воспользовались.

86. После утверждения Конвенции соответствующая Сторона сделала заявление, которое отвечает требованиям пункта 5 статьи 19 и содержится в приложении к решению об утверждении. Решение об утверждении было принято после соответствующей законодательной процедуры с участием других учреждений Европейского союза, и его законность не оспаривается. В связи с этим Комитет принимает данное заявление для целей пункта 5 статьи 19 Конвенции как неоспоримое.

87. В этом заявлении Европейский союз разъясняет правовую основу своих внешних полномочий, изложенную в Договоре об учреждении Европейского сообщества, а именно свою правоспособность действовать от своего собственного имени в области охраны окружающей среды на международном уровне. Далее в заявлении говорится:

«Европейское сообщество заявляет о том, что оно уже приняло ряд правовых документов, имеющих обязательную силу для его государств-членов и касающихся осуществления положений настоящей Конвенции, и что оно представит депозитарию и, в случае необходимости, обновит список этих правовых документов в соответствии с пунктом 2 статьи 10 и пунктом 5 статьи 19 Конвенции. В частности, Европейское сообщество также заявляет о том, что действующие правовые документы не охватывают в полной степени процесс осуществления обязательств, вытекающих из пункта 3 статьи 9 Конвенции, поскольку они относятся к административным и судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, не относящихся к числу учреждений Европейского сообщества, указанных в пункте 2 d) статьи 2 Конвенции, и что, соответственно, в момент утверждения Конвен-

ции Европейским сообществом его государства-члены несут ответственность за выполнение этих обязательств и будут нести ее до тех пор, пока Сообщество, реализуя свои полномочия по Договору [об учреждении Европейского сообщества], не примет положения законодательства Сообщества, охватывающие процесс осуществления этих обязательств».

88. Затем в заявлении отмечается: «Европейское сообщество несет ответственность за выполнение тех обязательств, вытекающих из настоящей Конвенции, которые охвачены действующим законодательством Сообщества».

89. Иными словами, последствия заявления соответствующей Стороны заключаются в том, что она принимает на себя обязательства в пределах, ограниченных действующим законодательством Европейского союза; ответственность за выполнение обязательств, которые не охвачены действующим законодательством Европейского союза, несут государства-члены.

90. Для полноты картины Комитет отмечает, что принятие Европейским союзом дополнительных имплементационных законодательных актов приведет к появлению у него дополнительных обязательств. Идет динамичный процесс, в ходе которого Европейский союз может со временем взять на себя дополнительные правовые обязательства. В самом заявлении поясняется: «Деятельность по реализации компетенции Сообщества в силу своего характера постоянно развивается».

Статья 9

91. Как отметили автор сообщения и соответствующая Сторона¹⁰², для осуществления пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции¹⁰³ Европейским союзом был принят ряд правовых документов. Один из этих правовых документов, а именно Орхусский регламент, уже рассматривался Комитетом достаточно подробно¹⁰⁴. При этом автор сообщения не утверждает, что какой-либо из этих правовых документов не обеспечивает осуществления соответствующих положений Конвенции, а, скорее, утверждает, что третий компонент Конвенции, особенно пункты 3–5 статьи 9, не был транспонирован в законодательство Европейского союза¹⁰⁵ в той части, которая касается вопросов, не относящихся к внутренним процедурам Союза, и что в проекте директивы о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, статья 9 не отражена надлежащим образом¹⁰⁶. В связи с этим автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечила создание правовых документов для осуществления этих аспектов статьи 9. Однако, как было отмечено Комитетом в пункте 89 выше, в силу своего заявления соответствующая Сторона несет предусмотренные Конвенцией обязательства только в отношении тех положений, которые охватываются действующим законодательством Европейского союза.

92. Автор сообщения утверждает, что в европейском экологическом праве в части доступа к правосудию имеются такие недостатки, как несогласованность и неэффективность¹⁰⁷. Из представлений автора сообщения и соответствующей Стороны Комитету ясно, что в течение какого-то времени между Европейским союзом и его государствами-членами ведется политическая дискуссия о том, должен ли Европейский союз принять дополнительные законодательные акты о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и что, может быть, эта дискуссия будет продолжена. Хотя Комитет приветствует тот

¹⁰² См., например, сообщение, пункт 1, а также ответ Стороны на сообщение, пункты 32–35.

¹⁰³ См., например, директивы 2003/35/ЕС, 2011/92/EU, 2010/75/EU, 2004/35/СЕ и 2012/18/EU.

¹⁰⁴ См. выводы Комитета по сообщению АССС/2008/32, часть I (ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1) и часть II (ECE/MP.PP/C.1/2017/7).

¹⁰⁵ Сообщение, пункт 2.

¹⁰⁶ Сообщение, пункт 3.

¹⁰⁷ Сообщение, пункт 2.

факт, что автор сообщения твердо придерживается мнения о преимуществах принятия дополнительных законодательных актов в этой области, в свете заявления соответствующей Стороны, сделанного при ратификации, представленные автором сообщения материалы о желательности принятия дополнительных законодательных актов не связаны с вопросом о соблюдении Европейским союзом Конвенции.

93. Автор сообщения утверждает, что государства – члены Европейского союза делают недостаточно для осуществления Конвенции и, особенно, пункта 3 статьи 9; автор сообщения заявляет, что это подтверждается рядом выводов Комитета, в которых констатировалось, что государства – члены Европейского союза не соблюдают это положение¹⁰⁸. Действительно, по ряду дел Комитет пришел к выводу о том, что пункт 3 статьи 9 государствами – членами Европейского союза не соблюдается. Однако, поскольку по этим делам Европейский союз в качестве соответствующей Стороны не выступал, Комитет никогда не рассматривал вопрос о том, не находится ли в состоянии несоблюдения также и сам Европейский союз. Соответственно, Комитет не считает, что как таковые эти случаи несоблюдения Конвенции государствами – членами Европейского союза указывают на ее несоблюдение также и самим Европейским союзом.

94. Кроме того, как указано в пунктах 88 и 89 выше, в соответствии с его заявлением, сделанным при ратификации, обязательства Европейского союза возникают только в том случае, когда они охватываются действующим законодательством Сообщества, а такого соответствующего законодательства не существует, в отношении чего стороны друг с другом согласны.

95. Таким образом, Комитет считает, что в обстоятельствах данного дела непринятие директивы о доступе к правосудию не означает, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения статьи 9 Конвенции.

Статьи 2 и 3

96. Автор сообщения утверждает, что не только в целом не осуществляются или осуществляются ненадлежащим образом положения пунктов 3 и 4 статьи 9, но и не выполняются также пункты 1–5 статьи 2 и пункты 1–4, 8 и 9 статьи 3 Конвенции. Недостатки в осуществлении указанных положений статей 2 и 3, о которых он утверждает, напрямую зависят от предположения о том, что не выполняется статья 9. В данном деле Комитет не нашел факта невыполнения статьи 9, из чего следует, что в обстоятельствах этого дела непринятие директивы о доступе к правосудию также не представляет собой несоблюдения соответствующей Стороной статей 2, 3 и 9 Конвенции.

IV. Выводы

97. С учетом вышесказанного Комитет считает, что в обстоятельствах данного дела непринятие директивы о доступе к правосудию не означает, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения статей 2, 3 и 9 Конвенции.

¹⁰⁸ Автор сообщения ссылается на выводы Комитета в отношении сообщения АССС/С/2008/31 (Германия) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/8); АССС/С/2010/48 (Австрия) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2012/4); АССС/С/2010/50 (Чехия) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2012/11); и АССС/С/2011/58 (Болгария) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/4).