

**Европейская экономическая комиссия**

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

Комитет по вопросам соблюдения**Шестьдесят восьмая сессия**

Женева, 23–27 ноября 2020 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2015/135
в отношении соблюдения Конвенции Францией****Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 10 марта 2020 года****I. Введение**

1. 4 ноября 2015 года г-н Патрик Жанен (автор сообщения) представил в Комитет по вопросам соблюдения, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором утверждается, что Франция не соблюдает свои обязательства по пункту 2 статьи 9 Конвенции¹.
2. В частности, автор сообщения утверждает, что решение Государственного совета, в котором он отклонил, по причине отсутствия у автора процессуальной правоспособности, его ходатайство об отмене министерского постановления, разрешающего уничтожение животных-вредителей, представляет собой нарушение пункта 2 статьи 9 Конвенции.
3. На своем пятьдесят первом совещании (Женева, 15–18 декабря 2015 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым².

¹ Сообщение и сопутствующие документы, полученные от автора сообщения, соответствующей Стороны и Комитета, размещены по адресу www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2015135-france.html.

² ЕСЕ/МР.РР/С.1/2015/9, п. 60.



4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции сообщение было препровождено соответствующей Стороне 11 марта 2016 года.
5. 9 августа 2016 года соответствующая Сторона представила свой ответ на это сообщение, а 19 сентября 2016 года автор сообщения представил к этому ответу свои замечания.
6. 23 мая 2018 года Комитет в письменном виде запросил мнения соответствующей Стороны и автора сообщения о целесообразности, с учетом существа сообщения, начала Комитетом рассмотрения данного сообщения по существу без проведения слушаний. В то же время Комитет предложил соответствующей Стороне и автору сообщения в случае, если каждый из них сочтет, что в слушаниях нет необходимости, до 27 июня 2018 года представить любые заключительные письменные материалы.
7. 31 мая и 8 июня 2018 года соответственно автор сообщения и соответствующая Сторона представили замечания, в которых была подтверждена целесообразность начала Комитетом рассмотрения данного сообщения без проведения слушаний.
8. 25 июня 2018 года соответствующая Сторона представила свои заключительные письменные материалы. Автор сообщения не представил никаких дополнительных письменных материалов.
9. 1 ноября 2019 года Комитет завершил работу над проектом своих выводов с использованием электронной процедуры принятия решений. Затем 6 ноября 2019 года в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был препровожден соответствующей Стороне и автору сообщения для представления замечаний. Общим сторонам было предложено представить замечания не позднее 18 декабря 2019 года. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили замечания соответственно 29 ноября и 17 декабря 2019 года.
10. На своем шестьдесят шестом совещании (Женева, 9–13 марта 2020 года) Комитет в ходе закрытого заседания приступил к подготовке окончательного варианта своих выводов с учетом полученных замечаний. Затем Комитет утвердил свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для своего шестьдесят седьмого совещания (Женева, 6–10 июля 2020 года). Он поручил секретариату направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем³

A. Правовая основа

Законодательство о вредителях

11. В статье R. 427-6 Экологического кодекса заложена правовая основа для принятия министерского постановления, устанавливающего перечень местных животных-вредителей, а также сроки и методы их уничтожения⁴.

Участие общественности

12. В статье 7 Экологической хартии установлено право каждого человека участвовать в предусмотренных законом условиях и пределах в принятии

³ 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.

⁴ Ответ Стороны на сообщение, стр. 1 текста на языке оригинала.

государственных решений, которые могут оказать воздействие на окружающую среду⁵.

13. В статье L. 120-1 Экологического кодекса установлен порядок участия общественности в принятии решений, затрагивающих окружающую среду⁶.

Доступ к правосудию

14. В соответствии с судебной практикой по административным делам соответствующей Стороны для того, чтобы иметь возможность оспорить административное решение, ходатайствующее лицо должно иметь достаточно конкретную, прямую и личную заинтересованность⁷. Это лицо должно доказать, что законодательный акт, об отмене которого оно ходатайствует, ставит его в особое положение⁸. Административный суд признает эту заинтересованность достаточной при условии, что ущерб для ходатайствующего лица не является слишком неопределенным или косвенным⁹.

15. В частности, когда апелляционное ходатайство подается физическим лицом, непризнанным объединением или другим юридическим лицом, их заинтересованность, которая служит основанием для таких действий, должна соответствовать следующим критериям:

a) заинтересованность должна быть законной: она не может быть направлена на сохранение незаконного положения вещей. По своему характеру она может быть моральной или материальной, индивидуальной или коллективной. Однако при этом она должна быть в определенной степени конкретизированной;

b) заинтересованность должна быть актуальной и уместной: статус ходатайствующего лица должен иметь отношение к оспариваемому решению;

c) заинтересованность в инициировании процессуальных действий должна иметь достаточно личный характер, т. е. ходатайствующее лицо должно иметь личную заинтересованность;

d) заинтересованность, на которую ссылается ходатайствующее лицо для установления связи между заявленной заинтересованностью и оспариваемой мерой, должна быть прямой (или не должна быть слишком косвенной);

e) наконец, заинтересованность в инициировании процессуальных действий должна быть конкретной¹⁰.

16. В соответствии со статьей L. 142-1 Экологического кодекса природоохранное объединение имеет право обращаться в административные суды с любыми жалобами, связанными с целями этого объединения, прописанными в его уставе¹¹.

17. Оценка того, имеет ли ходатайствующее лицо достаточно конкретную, прямую и личную заинтересованность, проводится административными судами¹².

⁵ Там же.

⁶ Сообщение, стр. 2 текста на языке оригинала, и ответ Стороны на сообщение, стр. 1 текста на языке оригинала. Статья L. 120-1 была изменена и переименована в статью L. 123-19-1 на основании постановления № 2016-1060 от 3 августа 2016 года, см. замечания Стороны по проекту выводов, 17 декабря 2019 года, стр. 1 текста на языке оригинала.

⁷ Ответ Стороны на сообщение, стр. 3 текста на языке оригинала.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Заключительные письменные материалы Стороны, 25 июня 2018 года, стр. 2 и 3 текста на языке оригинала.

¹¹ Ответ Стороны на сообщение, стр. 3 текста на языке оригинала.

¹² Там же.

В. Факты

18. 30 июня 2015 года министр экологии, устойчивого развития и энергетики издала министерское постановление об осуществлении статьи R.427-6 Экологического кодекса (см. п. 11 выше) и установлении перечня видов животных, классифицируемых как вредителей, с соответствующими сроками и методами их уничтожения (постановление 2015 года)¹³.

19. 11 августа 2015 года автор сообщения подал в Государственный совет ходатайство об отмене постановления 2015 года на основании принципа *ultra vires*¹⁴. В частности, автор сообщения заявил, что статья 7 Экологической хартии (см. п. 12 выше) была нарушена, поскольку процедура проведения консультаций с общественностью в связи с подготовкой постановления 2015 года, которые были организованы в соответствии со статьей L. 120-1 Экологического кодекса (см. п. 13 выше) и в которых принял участие сам автор сообщения, не соответствовала установленным требованиям¹⁵. Автор сообщения также заявил, что статья R.427-6 Экологического кодекса недостаточно четко сформулирована, поскольку она не предусматривает гарантии, необходимые для эффективного осуществления права на участие общественности, и не соответствует статье 7 Экологической хартии¹⁶.

20. В своем ходатайстве автор сообщения просил Государственный совет передать этот вопрос на рассмотрение Конституционного совета для вынесения в первоочередном порядке предварительного решения о том, соответствует ли статья L. 120-1 Экологического кодекса требованиям статьи 7 Экологической хартии¹⁷.

21. 28 августа 2015 года Государственный совет проинформировал стороны о том, что его решение может быть основано на собственной оценке, согласно которой автор сообщения не смог доказать наличие у него заинтересованности, дающей ему право ходатайствовать об отмене постановления 2015 года¹⁸.

22. 7 сентября 2015 года автор сообщения представил в Государственный совет заявление, в котором он отметил, что он вправе ходатайствовать об отмене постановления 2015 года по трем причинам. Во-первых, положения статьи 7 Экологической хартии и статьи 9 Конвенции предполагают, что каждый человек имеет право участвовать в принятии решений, затрагивающих окружающую среду, и оспаривать их в судебном порядке. Во-вторых, он принял участие в процедуре участия общественности в связи с подготовкой постановления 2015 года. В-третьих, он уже давно проявляет личный интерес к дикой природе и ее сохранению, занимал ответственные должности в ряде природоохранных объединений, занимающихся этой тематикой, и опубликовал многочисленные статьи на эту тему¹⁹.

23. 6 октября 2015 года Министерство экологии, устойчивого развития и энергетики представило свои материалы, в которых утверждается, что ходатайство является неприемлемым, поскольку автор сообщения не доказал наличие у него личной заинтересованности в оспаривании постановления 2015 года²⁰.

24. В своем решении № 392550 от 23 октября 2015 года Государственный совет постановил, что ходатайство автора сообщения является неприемлемым ввиду отсутствия у него процессуальной правоспособности, поскольку он не доказал

¹³ Сообщение, приложение 1, стр. 1 текста на языке оригинала.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Сообщение, стр. 2 текста на языке оригинала, и ответ Стороны на сообщение, стр. 1 текста на языке оригинала.

¹⁶ Сообщение, приложение 1, стр. 1 текста на языке оригинала.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Сообщение, приложение 1, стр. 2 текста на языке оригинала, и приложение 2, стр. 1 текста на языке оригинала.

¹⁹ Сообщение, приложение 1, стр. 2 текста на языке оригинала, и замечания автора сообщения к ответу Стороны на сообщение, 19 сентября 2019 года, стр. 1 текста на языке оригинала.

²⁰ Сообщение, приложение 1, стр. 2 текста на языке оригинала.

наличие у него конкретной, прямой и личной заинтересованности в отмене постановления 2015 года²¹.

С. Приемлемость

25. Соответствующая Сторона оспаривает приемлемость сообщения по двум причинам. Во-первых, соответствующая Сторона утверждает, что постановление 2015 года не подпадает под действие пункта 2 статьи 9 Конвенции, поскольку оно не касается вопросов, на которые распространяется сфера действия статьи 6. Во-вторых, она утверждает, что критерии процессуальной правоспособности, закрепленные в его судебной практике по административным делам, являются объективными и полностью соответствуют духу пункта 2 статьи 9²².

26. Автор сообщения не представил никаких материалов по вопросу приемлемости своего сообщения и не ответил на материалы соответствующей Стороны по этому вопросу.

Д. Вопросы существа

Применимость статей 6, 7 и 8

27. Автор сообщения утверждает, что постановление 2015 года подпадает под действие статей 6–8 Конвенции, однако никак не обосновывает свое утверждение²³.

28. Соответствующая Сторона заявляет, что постановление 2015 года не является административным решением, разрешающим какую-либо деятельность в рамках статьи 6. Она утверждает, что это постановление устанавливает нормативный механизм контроля за видами животных, проживающих на материковой части Франции и классифицируемых как вредители, и, следовательно, подпадает под действие статьи 8 Конвенции²⁴.

Пункт 2 статьи 9

29. Автор сообщения утверждает, что его сообщение касается исключительно соблюдения пункта 2 статьи 9 Конвенции в связи с его личным правом на признание процессуальной правоспособности для оспаривания постановления 2015 года²⁵.

30. Автор сообщения отмечает, что он смог инициировать процедуру пересмотра постановления в суде по смыслу пункта 2 статьи 9, однако утверждает, что в результате весьма ограничительной оценки Государственным советом его процессуальной правоспособности его ходатайство не было рассмотрено по существу, а его просьба о передаче дела в Конституционный совет для вынесения в приоритетном порядке предварительного решения была отклонена без рассмотрения²⁶.

31. Автор сообщения заявляет, что он не оспаривает то, что пункт 2 статьи 9 позволяет Сторонам определять в своем национальном законодательстве, что представляет собой «достаточную заинтересованность», однако он утверждает, что

²¹ Сообщение, стр. 1 и 2 текста на языке оригинала.

²² Замечания Стороны в отношении предварительной приемлемости, 8 декабря 2015 года, стр. 1 и 2 текста на языке оригинала.

²³ Сообщение, стр. 2 текста на языке оригинала.

²⁴ Замечания Стороны в отношении предварительной приемлемости, 8 декабря 2015 года, стр. 1 текста на языке оригинала, и ответ Стороны на сообщение, стр. 2 и 3 текста на языке оригинала.

²⁵ Замечания автора сообщения к ответу Стороны на сообщение, 19 сентября 2016 года, стр. 1 текста на языке оригинала.

²⁶ Сообщение, стр. 3 текста на языке оригинала.

это должно соответствовать Конвенции. Кроме того, он не оспаривает как таковую концепцию достаточно конкретной, прямой и личной заинтересованности²⁷.

32. Вместе с тем автор сообщения утверждает, что Государственный совет обладает «неограниченными дискреционными полномочиями» по оценке права ходатайствующих лиц инициировать процессуальные действия на основании принципа *ultra vires*, в том числе по природоохранным вопросам, и что Совет не считает себя связанным ни законодательством, ни Конституцией, ни даже международными конвенциями, участником которых является Франция, включая Орхусскую конвенцию²⁸. Автор сообщения утверждает, что такой подход не соответствует принципу защиты «достаточной заинтересованности» в соответствии с пунктом 2 статьи 9 и противоречит закрепленной в этом положении цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию, для реализации которой необходимо наличие произвольных и достаточно широких критериев оценки процессуальной правоспособности ходатайствующего лица²⁹.

33. Автор сообщения утверждает также, что между Конвенцией и решением Государственного совета существует «явное противоречие». Оно вытекает как из правовой нормы, применяемой Государственным советом, так и из характера ее применения Советом посредством его политики регулирования доступа к административным судам, а также из его позиции не рассматривать окружающую среду как особую область применительно к праву на доступ к правосудию и процессуальной правоспособности ходатайствующих лиц³⁰.

34. Автор сообщения оспаривает заявления соответствующей Стороны (см. п. 38 ниже) о том, что подход административных судов к оценке процессуальной правоспособности является «гибким» и «соответствует цели Конвенции, заключающейся в предоставлении заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию». Автор сообщения утверждает, что, напротив, в нынешней судебной практике Государственного совета отмечаются две особенности: во-первых, Государственный совет не считает себя связанным положениями Конвенции; во-вторых, в его судебной практике за последние десять лет или более прослеживается явная тенденция к ужесточению условий доступа к административным судам, которая была отмечена в юридической литературе по французскому административному праву³¹.

35. Автор сообщения утверждает, что, отклонив его ходатайство об отмене постановления 2015 года по причине отсутствия у него процессуальной правоспособности, Государственный совет лишил пункт 2 статьи 9 практической применимости в отношении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды для физических лиц, действующих в индивидуальном порядке. Он утверждает, что в обстоятельствах данного дела отклонение ходатайства на практике привело к ограничению доступа к правосудию, которое стало доступно лишь юридическим лицам, в частности природоохранным объединениям³².

36. Автор сообщения отрицает, что он якобы утверждает, что пункт 2 статьи 9 предоставляет «каждому» человеку право на судебное средство правовой защиты от любого решения, которое может оказать воздействие на окружающую среду. На самом деле он утверждает, что, учитывая его личные обстоятельства, а именно его приверженность природоохранной деятельности и его постоянные усилия в этой области на протяжении многих десятилетий, которые проявились в его членстве в национальных и местных природоохранных объединениях, а также активном участии в их работе и занятии им ответственных должностей в этих объединениях, решение

²⁷ Замечания автора сообщения к ответу Стороны на сообщение, 19 сентября 2016 года, стр. 1 текста на языке оригинала.

²⁸ Сообщение, стр. 3 текста на языке оригинала.

²⁹ Там же, стр. 3 и 4 текста на языке оригинала.

³⁰ Замечания автора сообщения к ответу Стороны на сообщение, 19 сентября 2016 года, стр. 4 текста на языке оригинала.

³¹ Там же, стр. 2 текста на языке оригинала.

³² Там же.

Государственного совета представляет собой нарушение требований пункта 2 статьи 9³³. По этому вопросу он ссылается на комментарии одного ученого, согласно которым при отклонении ходатайства автора сообщения Государственный совет не принял во внимание статью 9 Конвенции³⁴. Автор сообщения утверждает, что, таким образом, решение Государственного совета прямо и явно противоречит Конвенции, в частности цели предоставления заинтересованной общественности по смыслу пункта 5 статьи 2, включая физических лиц, широкого доступа к правосудию³⁵. Автор сообщения далее утверждает, что из статьи 7 Экологической хартии логически вытекает вывод о том, что его участие в публичном процессе принятия решения, которое может оказать воздействие на окружающую среду, дает ему законное право оспорить в суде вышеупомянутое решение³⁶.

37. Соответствующая Сторона утверждает, что пункт 2 статьи 9 в данном случае неприменим. Во-первых, соответствующая Сторона утверждает, что постановление 2015 года скорее подпадает не под действие статьи 6, а под действие статьи 8. Во-вторых, соответствующая Сторона заявляет, что процедура обжалования, предусмотренная в пункте 2 статьи 9 Конвенции, не была распространена положениями национального законодательства на решения, подпадающие под действие статьи 8. Следовательно, соответствующая Сторона утверждает, что она не нарушала требований пункта 2 статьи 9³⁷.

38. Соответствующая Сторона далее утверждает, что критерии процессуальной правоспособности, установленные в ее национальной судебной практике, являются объективными и что подход административных судов к оценке того, были ли они соблюдены, является гибким, соответствует цели Конвенции, заключающейся в предоставлении заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию, и при этом призван разубедить людей обращаться в суд в тех случаях, когда воздействие соответствующего решения на их законные интересы не было в достаточной степени установлено³⁸.

39. Соответствующая Сторона утверждает, что в отношении физических лиц, оспаривающих нормативные акты, принципы, применяемые судами при определении их процессуальной правоспособности, позволяют обеспечить баланс, гарантирующий право на апелляцию в целях защиты индивидуальных интересов, без предоставления при этом права на апелляцию любому лицу в защиту общественных интересов (*actio popularis*). Таким образом, ходатайствующее лицо, выступающее в качестве потребителя, гражданина или налогоплательщика в широком смысле слова, не имеет личной, прямой или конкретной заинтересованности, и одной лишь цели защиты законности недостаточно для признания наличия такой заинтересованности. Соответствующая Сторона ссылается на ряд решений Государственного совета, которые, по ее мнению, поддерживают ее позицию по этому вопросу³⁹.

40. Соответствующая Сторона приводит примеры оценок судами того, были ли соблюдены критерии процессуальной правоспособности в различных контекстах. Она утверждает, что законный интерес других субъектов, не являющихся природоохранными объединениями, широко признается и позволяет им получить широкий доступ к правосудию при соблюдении ими определенных условий⁴⁰.

41. В отношении обжалования автором сообщения постановления 2015 года соответствующая Сторона заявляет, что применение Государственным советом

³³ Там же, стр. 1 текста на языке оригинала.

³⁴ Там же, стр. 2 и 3 текста на языке оригинала.

³⁵ Замечания автора сообщения к ответу Стороны на сообщение, 19 сентября 2016 года, стр. 3 текста на языке оригинала.

³⁶ Сообщение, стр. 4 текста на языке оригинала.

³⁷ Заключительные письменные материалы Стороны, 25 июня 2018 года, стр. 1 и 2 текста на языке оригинала.

³⁸ Ответ Стороны на сообщение, стр. 3 текста на языке оригинала.

³⁹ Заключительные письменные материалы Стороны, 25 июня 2018 года, стр. 3 текста на языке оригинала.

⁴⁰ Там же, стр. 2 и 3 текста на языке оригинала.

критериев процессуальной правоспособности в деле автора сообщения согласуется с устоявшейся соответствующей практикой административных судов и что отклонение Государственным советом ходатайства автора сообщения не является нарушением положений статьи 9 Конвенции⁴¹.

42. Соответствующая Сторона заявляет, что автор сообщения не имеет оснований утверждать, что статья 9 Конвенции предоставляет каждому человеку право на судебное средство правовой защиты от любого решения, которое может оказать воздействие на окружающую среду. Соответствующая Сторона утверждает также, что пункты 2 и 3 статьи 9 не предполагают, что каждому лицу, участвующему в процедуре участия общественности в связи с подготовкой проекта решения, которое может оказать воздействие на окружающую среду, должна гарантироваться процессуальная правоспособность, позволяющая оспорить это решение при отсутствии соответствующих положений национального законодательства⁴². В этой связи соответствующая Сторона утверждает, что положения национального законодательства, касающиеся участия общественности в принятии решений, охватываемых статьей 8, не предусматривают какой-либо конкретной процедуры судебной защиты⁴³. Наличие судебной защиты в таких случаях должно определяться в соответствии с нормами обычного права, включая практику административных судов⁴⁴.

43. Соответствующая Сторона утверждает, что Государственный совет должным образом учел личные обстоятельства автора сообщения. Она отмечает, что, хотя заинтересованность автора сообщения в охране дикой природы и его участие в процедуре участия общественности имеют отношение к предмету оспариваемого решения, Совет пришел к выводу, что эти факты не представляют собой обстоятельства, свидетельствующие о том, что законодательный акт, об отмене которого ходатайствует автор сообщения, ставит его в особое положение, и, следовательно, заинтересованность автора сообщения не была в достаточной степени установлена⁴⁵.

44. Наконец, по мнению соответствующей Стороны, следует подчеркнуть, что Государственный совет постановил, что статья 2 Экологической хартии, посредством которой положения Конвенции были перенесены в национальное законодательство и которая гарантирует право и обязанность «каждого человека принимать участие в охране и улучшении состояния окружающей среды», сама по себе не может наделять любое лицо, ссылающееся на нее, достаточным правом для оспаривания любого административного решения по причине злоупотребления властью⁴⁶.

Требование о юридическом представительстве в Государственном совете

45. Автор сообщения утверждает, что «в соответствии с положениями статей R.432-1, R.613-5 и R.733-1 Кодекса административного судопроизводства на судебном заседании по рассмотрению дела только адвокаты при Государственном совете и Кассационном суде могут давать устные объяснения» и что это условие стало дополнительным ограничением в ходе рассмотрения его дела. Автор сообщения заявляет, что это требование является дополнительным свидетельством того, что, как он утверждает, он подвергся неправомерному ущемлению своих гражданских прав в области охраны окружающей среды, одним из базовых элементов которых является Конвенция. Автор никак не обосновывает это утверждение⁴⁷.

⁴¹ Ответ Стороны на сообщение, стр. 3 и 4 текста на языке оригинала.

⁴² Там же, стр. 1 и 2 текста на языке оригинала.

⁴³ Там же, стр. 3 текста на языке оригинала.

⁴⁴ Ответ Стороны на сообщение, стр. 3 текста на языке оригинала.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Заключительные письменные материалы Стороны, 25 июня 2018 года, стр. 5 текста на языке оригинала.

⁴⁷ Сообщение, стр. 5 текста на языке оригинала.

46. Соответствующая Сторона не представила никаких замечаний к утверждениям автора сообщения по этому вопросу.

III. Рассмотрение и оценка дела Комитетом

47. Франция сдала на хранение свой документ об утверждении Конвенции 8 июля 2002 года. Конвенция вступила в силу для Франции 6 октября 2002 года.

Приемлемость

48. Комитет отмечает, что постановление 2015 года было издано на основе статей R.427-6 и L.120-1 Экологического кодекса, который, несомненно, является частью национального законодательства соответствующей Стороны по вопросам окружающей среды. Автор сообщения и соответствующая Сторона расходятся во мнениях относительно того, как постановление 2015 года следует рассматривать в соответствии с Конвенцией. Как представляется, автор сообщения утверждает, что вышеупомянутое постановление является разрешительным решением в соответствии со статьей 6 Конвенции и поэтому пункт 2 статьи 9 является применимым положением Конвенции, касающимся доступа к правосудию (см. п. 27 выше). Соответствующая Сторона же утверждает, что постановление 2015 года является общеприменимым юридически обязательным нормативным актом в соответствии со статьей 8 Конвенции (см. п. 28 выше). Несмотря на это различие, существует общее понимание, что постановление 2015 года было издано в результате процесса принятия решений, связанных с окружающей средой. Исходя из вышеизложенного, Комитет считает, что утверждения автора сообщения подпадают под действие Конвенции.

49. Автор сообщения утверждает, что он исчерпал внутренние средства правовой защиты, имеющиеся в его распоряжении для опротестования постановления 2015 года (см. пп. 19–24 выше), и это не оспаривается соответствующей Стороной.

50. Следовательно, Комитет делает вывод о том, что сообщение является приемлемым.

Круг вопросов, рассмотренных Комитетом

51. В отношении утверждения автора сообщения о том, что требование, согласно которому только некоторые уполномоченные адвокаты могут давать устные объяснения на слушаниях, дополнительно ограничивает его права (см. п. 45 выше), Комитет отмечает, что автор сообщения не объяснил, каким образом это нарушает Конвенцию, и, следовательно, Комитет не будет далее рассматривать это утверждение.

Пункт 2 статьи 9

52. В ряде своих выводов Комитет четко указал, что то, как решения обозначаются во внутреннем законодательстве Стороны не имеет решающего значения при определении того, каким образом их следует классифицировать в соответствии с Конвенцией, их классификация зависит на самом деле от их правовых функций и юридических последствий⁴⁸.

53. По мнению соответствующей Стороны, постановление 2015 года подпадает под действие не статьи 6, а статьи 8 Конвенции⁴⁹. Автор сообщения не соотносит постановление 2015 года с каким-либо конкретным положением, предусмотренным статьями 6–8 Конвенции, для его классификации. Он утверждает, что, отказав ему в доступе к судебной процедуре пересмотра решений для оспаривания постановления 2015 года, соответствующая Сторона нарушила положения пункта 2 статьи 9.

⁴⁸ См., например, ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, п. 29, ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, п. 65, и ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, п. 30.

⁴⁹ Ответ Стороны на сообщение, стр. 3 текста на языке оригинала, и заключительные письменные материалы Стороны, 25 июня 2018 года, стр. 2 текста на языке оригинала.

54. В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции Стороны должны предоставлять доступ к процедуре рассмотрения принятых решений с целью оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6 Конвенции. Не исключая того, что постановление 2015 года может, как утверждает соответствующая Сторона, подпадать под действие статьи 8 Конвенции, поскольку утверждения автора сообщения касаются пункта 2 статьи 9, Комитет в своем анализе уделяет основное внимание определению того, может ли это постановление быть приравнено к решению, подпадающему под действие статьи 6. Если постановление не подпадает под действие статьи 6, значит пункт 2 статьи 9 не применяется к утверждениям автора сообщения.

55. В соответствии с пунктом 1 а) статьи 6 Конвенции Стороны должны применять положения статьи 6 в отношении решений по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции. Деятельность, разрешенная в соответствии с постановлением 2015 года, а именно «установление перечня местных животных-вредителей, а также сроков и методов их уничтожения», не соответствует ни одному из видов деятельности, перечисленных в пунктах 1–19 приложения I к Конвенции, и автор сообщения не утверждал обратное.

56. Автор сообщения также не утверждает, что процедура участия общественности в связи с постановлением 2015 года, в которой он принял участие, являлась частью процедуры оценки воздействия на окружающую среду, как это предусмотрено в пункте 20 приложения I к Конвенции. Факт того, что законодательство соответствующей Стороны предусматривает ту или иную форму участия общественности в подготовке министерских постановлений, сам по себе не является достаточным для выполнения требований пункта 20 приложения I. Для этого процедура участия общественности должна была быть осуществлена в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством.

57. С учетом вышеизложенного Комитет считает, что постановление 2015 года не подпадает под действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции.

58. Пункт 1 b) статьи 6 Конвенции предусматривает, что «каждая Сторона в соответствии со своим национальным законодательством также применяет положения настоящей статьи к решениям по предлагаемым видам деятельности, не перечисленным в приложении I, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями». Автор сообщения не утверждает, что постановление является решением, подпадающим под действие пункта 1 b) статьи 6, и Комитету не было представлено никаких доказательств того, что постановление действительно подпадает под действие этого положения. Следовательно, по мнению Комитета, постановление 2015 года не является решением, подпадающим под действие пункта 1 b) статьи 6 Конвенции.

59. Поскольку постановление 2015 года не является решением, подпадающим под действие положений статьи 6, пункт 2 статьи 9 Конвенции также не применим к настоящему делу. Следовательно, Комитет делает вывод о том, что с учетом обстоятельств дела в данном случае соответствующая Сторона не нарушила пункт 2 статьи 9 Конвенции.

Пункт 3 статьи 9

60. В соответствии с пунктом 14 приложения к решению I/7 Комитет уполномочен по мере необходимости должным образом изучать вопросы соблюдения⁵⁰. Как было четко указано в предыдущих выводах, Комитет не обязан ни рассматривать все утверждения, содержащиеся в сообщении, ни рассматривать вопрос о соблюдении исключительно в свете конкретных положений Конвенции, на которые ссылаются

⁵⁰ ECE/MP.PP/2/Add.8.

стороны⁵¹. С учетом вышесказанного, несмотря на то что пункт 3 статьи 9 не был упомянут автором сообщения, после того, как Комитет постановил, что пункт 2 статьи 9 неприменим, он рассмотрит утверждения автора сообщения в свете пункта 3 статьи 9 Конвенции.

61. В соответствии с пунктом 3 статьи 9 Конвенции каждая Сторона должна обеспечивать, чтобы представители общественности, «отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют», могли оспорить действия или бездействия, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

62. В своих выводах по сообщениям АССС/С/2013/85 и АССС/С/2013/86 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) Комитет отметил следующее:

Комитет неоднократно указывал на то, что при оценке соблюдения положений статьи 9 он уделяет внимание общей картине, характеризующей доступ к правосудию в соответствующей Стороне, в свете отраженной в пункте 18 преамбулы цели Конвенции, в котором указано, что «эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона»⁵².

63. В отношении критериев процессуальной правоспособности в соответствии с пунктом 3 статьи 9 в своих выводах по сообщению АССС/С/2005/18 (Дания) Комитет постановил следующее:

хотя в пункте 3 статьи 9 упоминаются предусмотренные в национальном законодательстве «критерии, если таковые существуют», Конвенция не дает определения этим критериям, равно как и не указывает критерии, которых следует избегать. Конвенция призвана скорее обеспечить достаточный запас гибкости в определении того, какие представители общественности могут иметь доступ к правосудию. С одной стороны, Стороны не обязаны предусматривать в своем национальном законодательстве возможность подачи иска любым лицом («actio popularis»), чтобы каждый мог оспаривать любое решение, действие или бездействие, относящееся к окружающей среде. С другой стороны, Стороны не могут использовать формулировку «отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют», в качестве предлога для введения или применения настолько строгих критериев, что они действительно исключают возможность для всех или почти всех природоохранных организаций или иных представителей общественности оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде⁵³.

64. В вышеупомянутых выводах Комитет конкретизировал свою позицию следующим образом:

Конвенция не запрещает Стороне применять общие критерии правовой заинтересованности или демонстрации существенной личной заинтересованности... при условии, что применение этих критериев не приведет к фактическому блокированию права всех или почти всех представителей общественности оспаривать действия или бездействие в вопросах, относящихся к защите дикой природы⁵⁴.

65. В своих выводах по документу АССС/С/2008/32 (Часть II) (Европейский союз) Комитет подчеркнул, что термин «представители общественности» по смыслу Конвенции охватывает неправительственные организации (НПО), но не

⁵¹ См., например, АССС/С/2006/16 (Литва) (ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add. 6, п. 59) и АССС/С/2007/21 (Европейское сообщество) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/2/Add.1, п. 28).

⁵² ЕСЕ/МР.РР/С.1/2016/10, п. 76. См. также ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/4, п. 52.

⁵³ ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.4, п. 29. См. также ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4/Add.2, п. 35.

⁵⁴ ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.4, п. 31.

ограничивается ими. Комитет четко указал, что исключение всех представителей общественности кроме НПО не соответствует положениям пункта 3 статьи 9⁵⁵.

66. В отношении отсутствия у определенного лица процессуальной правоспособности для того, чтобы оспорить то или иное действие или бездействие в соответствии с пунктом 3 статьи 9, в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) Комитет четко отметил следующее:

отсутствие такой возможности у автора сообщения само по себе вовсе не означает несоблюдения положений пункта 3 статьи 9. ... Комитету скорее следует рассмотреть вопрос о том, в какой степени некоторые представители общественности — частные лица и/или организации — могут получить доступ к административным или судебным процедурам [для оспаривания этого действия]⁵⁶.

67. Из пунктов 61–65 выше следует, что пункт 3 статьи 9 не предоставляет каждому представителю общественности право оспаривать любое действие или бездействие, которое может нарушить положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Вернее сказать, пункт 3 статьи 9 позволяет Сторонам устанавливать в своем национальном законодательстве критерии, соответствие которым позволяет представителям общественности иметь право на доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания какого-либо действия или бездействия. Однако любые такие критерии должны соответствовать цели, которая отражена в восемнадцатом пункте преамбулы Конвенции и согласно которой «эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона». Следовательно, Стороны не могут вводить или применять настолько строгие критерии, что они действительно исключают возможность для всех или почти всех природоохранных организаций или иных представителей общественности оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде. Кроме того, критерии процессуальной правоспособности, которые исключают всех представителей общественности кроме НПО, также не будут соответствовать пункту 3 статьи 9.

68. В данном случае автор сообщения не оспаривает установленные в национальном законодательстве критерии процессуальной правоспособности для физических лиц, согласно которым ходатайствующее лицо должно доказать наличие у него достаточно конкретной, прямой и личной заинтересованности (см. пп. 14, 15 и 31 выше). В своем ходатайстве, касающемся постановления 2015 года, он, скорее, жалуется на применение этих критериев административными судами соответствующей Стороны, в частности Государственным советом (см. пп. 32–34 выше).

69. При этом автор сообщения не утверждает, что природоохранные объединения не были бы правомочны оспорить постановление 2015 года. Скорее наоборот, как представляется, он признает, что они вправе это сделать (см. п. 35 выше).

70. Автор сообщения также не представляет никаких доказательств того, что другие физические лица, например те, кто живет, работает или отдыхает на территориях, охватываемых постановлением 2015 года, не будут правомочны оспорить его. Его единственное утверждение заключается в том, что он лично был признан неправомочным оспорить это постановление и что это представляет собой нарушение Конвенции.

71. В своих представленных в Государственный совет состязательных бумагах автор сообщения заявил, что он должен был быть признан правомочным оспорить постановление 2015 года по трем причинам (см. п. 22 выше). Во-первых, потому что положения статьи 7 Экологической хартии и статьи 9 Конвенции предполагают, что

⁵⁵ ECE/MP.PP/C.1/2017/7, п. 93.

⁵⁶ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, п. 32.

каждый человек имеет право участвовать в принятии решений, затрагивающих окружающую среду, и оспаривать их в судебном порядке. Во-вторых, потому что он принял участие в процедуре участия общественности в ходе подготовки постановления 2015 года. В-третьих, в силу его интереса к дикой природе и ее сохранению, который проявился в публикации многочисленных статей в специализированных журналах и его многолетнем участии в природоохранной деятельности в качестве одного из основателей или руководителей природоохранных объединений. Хотя Комитет не должен решать, верно ли автор сообщения истолковал французское законодательство, ему надлежит определить, совместимо ли решение Государственного совета от 23 октября 2015 года об отказе автору сообщения в праве оспорить постановление 2015 года с пунктом 3 статьи 9 Конвенции. Комитет рассматривает каждый из этих вопросов ниже.

72. В отношении первого аргумента автора сообщения Комитет повторяет, что пункт 3 статьи 9 Конвенции не устанавливает принцип *actio popularis*, согласно которому любое лицо может оспорить любое решение, действие или бездействие, связанное с окружающей средой.

73. Что касается утверждения автора сообщения о том, что он должен был иметь право оспорить постановление 2015 года в связи с его продемонстрированным природоохранным опытом и приверженностью этому делу, Комитет считает, что сами по себе эти факторы не наделяют его автоматически процессуальной правоспособностью в соответствии с Конвенцией.

74. Наконец, в отношении его утверждения о том, что его участие в процедуре участия общественности в связи с постановлением 2015 года должно служить достаточной правовой основой, наделяющей его процессуальной правоспособностью в соответствии с Конвенцией, Комитет отмечает, что предусмотренное Конвенцией право участвовать в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, отличается от права на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Комитет разъяснил этот вопрос в своих выводах по сообщению АССС/С/2012/76 (Болгария), где он указал, что Конвенция не требует, чтобы участие в административной процедуре являлось предварительным условием получения доступа к правосудию для оспаривания решений, принятых в рамках этой процедуры, и введение такого общего процессуального требования не отвечало бы целям Конвенции⁵⁷. В то же время участие представителя общественности в административной процедуре не наделяет это лицо автоматически правом в соответствии с пунктом 3 статьи 9 на оспаривание действия или бездействия, связанного с этой процедурой, если только такое право не будет соответствовать критериям процессуальной правоспособности, установленным в национальном законодательстве. Комитет вновь повторяет, что любые критерии, установленные в национальном законодательстве, должны применяться в свете восемнадцатого пункта преамбулы Конвенции (см. п. 62 выше)⁵⁸, однако отсутствие у самого автора сообщения возможности оспорить постановление 2015 года само по себе необязательно свидетельствует о несоблюдении пункта 3 статьи 9⁵⁹.

75. Кроме того, как указано в пункте 70 выше, автор сообщения не представил никаких доказательств того, что другие физические лица, например те, кто живет, работает или отдыхает на территориях, охватываемых постановлением 2015 года, также не будут правомочны оспорить его.

76. С учетом вышеизложенного Комитет считает, что автор сообщения не представил свидетельств того, что решение Государственного совета отклонить его ходатайство об отмене постановления 2015 года на основании отсутствия у него процессуальной правоспособности представляет собой нарушение пункта 3 статьи 9 Конвенции. Следовательно, Комитет делает вывод о том, что с учетом обстоятельств

⁵⁷ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2016/3, п. 68, и ЕСЕ/МР.РР/2017/33, пп. 57–60.

⁵⁸ См. ЕСЕ/МР.РР/С.1/2016/10, п. 76.

⁵⁹ ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.4, п. 32.

дела в данном случае соответствующая Сторона не нарушила пункт 3 статьи 9 Конвенции.

IV. Выводы

77. В свете вышеизложенных соображений Комитет делает вывод о том, что с учетом обстоятельств дела в данном случае соответствующая Сторона не нарушила пункты 2 и 3 статьи 9 Конвенции.
