



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

Семьдесят второе совещание

Женева, 18–21 октября 2021 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению АССС/C/2015/130
в отношении соблюдения Конвенции Италией***

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 6 июля 2021 года

I. Введение

1. 12 мая 2015 года НПО «ВФП-Италия» представила в адрес Комитета по вопросам соблюдения, действующего 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 с утверждениями о несоблюдении Италией пункта 8 статьи 3 и пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции в отношении затрат, возникающих в связи с доступом к правосудию.
2. На своем сорок девятом совещании (Женева, 30 июня — 3 июля 2015 года) Комитет в предварительном порядке признал это сообщение приемлемым¹ в соответствии с пунктом 20 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции (ECE/MP.PP/2/Add.8). 5 октября 2015 года сообщение было направлено соответствующей Стороне в соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7.
3. 30 сентября 2016 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение.
4. 30 января 2018 года Комитет направил соответствующей Стороне и автору сообщения письма с просьбой предоставить дополнительную информацию. 7 марта и 9 апреля 2018 года соответственно автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои ответы на них.

* Настоящий документ был запланирован к выпуску после установленного срока в силу обстоятельств, не зависящих от представившей его стороны.

¹ ECE/MP.PP/C.1/2015/5, п. 60.



5. 30 апреля 2018 года автор сообщения представил комментарии к ответу Стороны от 9 апреля 2018 года на вопросы, заданные Комитетом.
6. 12 июня 2018 года соответствующая Сторона представила документы с приложением в виде законодательных текстов, имеющих отношение к предмету сообщения, заявив, что их перевод на английский язык будет представлен позднее.
7. 3 августа 2018 года Комитет просил соответствующую Сторону и автора сообщения представить ряд законодательных положений и судебных решений, упомянутых в посланиях сторон, которые еще не были препровождены Комитету. Комитет также запросил официальный перевод некоторых документов на английский язык.
8. 1 октября 2018 года соответствующая Сторона по просьбе Комитета представила ряд судебных решений и некоторые официальные переводы на английский язык.
9. На своем шестьдесят восьмом совещании (Женева, 23–27 ноября 2020 года) Комитет провел слушания для обсуждения существа сообщения с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На этом же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения².
10. 4 декабря 2020 года Комитет направил вопросы соответствующей Стороне и автору сообщения с целью получения от них письменных ответов. 18 декабря 2020 года соответствующая Сторона и автор сообщения ответили на вопросы Комитета.
11. 20 января 2021 года Комитет направил соответствующей Стороне и автору сообщения дополнительные вопросы. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои ответы соответственно 2 февраля и 4 февраля 2021 года.
12. 14 апреля 2021 года Комитет завершил работу над проектом своих выводов с использованием электронной процедуры принятия решений. Затем, 21 апреля 2021 года, в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был препровожден соответствующей Стороне и автору сообщения для получения их комментариев. Общим сторонам было предложено представить свои комментарии к 2 июня 2021 года.
13. 2 июня 2021 года автор сообщения представил свои комментарии к проекту выводов Комитета. 30 июня 2021 года соответствующая Сторона подтвердила, что у нее нет комментариев к проекту выводов Комитета.
14. На своем виртуальном заседании 1 июля 2021 года Комитет, действуя в формате закрытого заседания, приступил к подготовке окончательного варианта своих выводов с учетом полученных комментариев. Затем 6 июля 2021 года он утвердил свои выводы посредством своей электронной процедуры принятия решений и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа к своему семьдесят второму совещанию (Женева, 18–20 октября 2021 года). Он просил секретариат препроводить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов³

A. Правовая основа

Судебные издержки

15. Согласно статье 13.6 bis Президентского декрета № 115/2002 сбор (*contributo unificato*), который необходимо заплатить за подачу иска в административный суд,

² ECE/MP.PP/C.1/2020/7, п. 31.

³ В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и вопросы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были доведены до сведения Комитета и рассмотрены им.

составляет от 650 евро до 2000 евро в зависимости от рассматриваемого дела. В соответствии со статьей 13.1 bis сумма пошлины, подлежащая уплате в первой инстанции, «увеличивается наполовину» при рассмотрении дела во второй инстанции таким образом, что, если сумма, уплаченная за возбуждение дела в суде первой инстанции, составляла 650 евро, то во второй инстанции придется заплатить 975 евро. В соответствии со статьей 13.6 bis.1 Президентского декрета № 115/2002 за каждый новый аргумент, добавленный к первоначальному иску, необходимо уплатить дополнительную пошлину в том же размере⁴.

16. Статья 13.6 bis a) предусматривает освобождение от обязанности уплаты пошлины в случае обжалования отказа в доступе к экологической информации⁵.

17. В соответствии со статьей 27 bis Президентского декрета № 642/1972 (таблица В) документы, ходатайства, договоры, а также копии, даже если они заявлены аутентичными, выписки, сертификаты, заявления и справки, сделанные или запрошенные некоммерческими организациями, освобождаются от гербового сбора (imposta di bollo)⁶.

Бесплатная юридическая помощь

18. Согласно статье 76 Президентского декрета № 115/2002 юридическая помощь может быть бесплатно предоставлена лицам, чей налогооблагаемый личный доход согласно последней налоговой декларации не превышает 11 493,82 евро⁷.

19. Статья 119 Президентского декрета № 115/2002 предусматривает, что некоммерческие организации, не преследующие цели получения прибыли и не занимающиеся экономической деятельностью, имеют право на получение юридической помощи на тех же условиях, что и физические лица (т. е. если их годовой доход не превышает 11 493,82 евро)⁸.

Расходы, которые несет проигравшая сторона

20. Законодательный декрет № 104/2010 распространил действие статей 91, 92 и 96 Гражданского процессуального кодекса, регулирующих судебные издержки, на судебные административные процедуры, в результате чего судья приказывает проигравшей стороне оплатить судебные издержки противоположной стороны в размере, определенном судьей⁹.

21. Пункт 1 статьи 91 Гражданского процессуального кодекса предусматривает следующее:

В своем окончательном решении судья предписывает проигравшей стороне возместить расходы, понесенные другой стороной, и определяет их размер наряду с гонораром адвоката. Однако, если выигравшая сторона без уважительных причин отказалась от предложения об урегулировании спора на сумму, превышающую сумму, присужденную окончательным решением, судья может обязать сторону, отказавшуюся от предложения, оплатить все судебные издержки, понесенные другой стороной после того, как было сделано предложение об урегулировании, с учетом положений второго пункта статьи 92.

22. Статья 92 Гражданского процессуального кодекса в свою очередь предусматривает следующее:

⁴ Сообщение, п. 11; ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, с. 6 (*здесь и далее: страницы текста на языке оригинала*); ответ Стороны на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, с. 2.

⁵ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, с. 9.

⁶ Там же, с. 8.

⁷ Соответствующее законодательство соответствующей Стороны, 12 июня 2018 года, приложение 2.

⁸ Сообщение, пп. 13 и 18; соответствующее законодательство соответствующей Стороны, 12 июня 2018 года, приложение 2.

⁹ Сообщение, п. 23.

1) При вынесении решения в соответствии с предыдущей статьей судья может исключить взыскание расходов, понесенных выигравшей стороной, если сочтет их чрезмерными или излишними. Кроме того, судья может распорядиться о взыскании расходов, даже если они не подлежат возмещению, которые сторона понесла в связи с нарушением другой стороной обязанности, предусмотренной в статье 88.

2) Если обе стороны не добились успеха, если поднятый вопрос является совершенно новым или если произошло изменение в прецедентном праве в отношении решающих вопросов в данном деле, судья может распределить все или часть расходов между сторонами.

23. Впоследствии пункт 2 статьи 92 Гражданского процессуального кодекса был частично отменен. В решении от 19 апреля 2018 года Конституционный суд постановил, что пункт 2 статьи 92 является неконституционным в той мере, в какой он ограничивает случаи, в которых судья может распределить судебные издержки между двумя сторонами¹⁰. Суд заявил, что пункт 2 статьи 92 противоречит принципу разумности и равенства согласно пункту 1 статьи 3 Конституции, а также праву на справедливое судебное разбирательство согласно пункту 1 статьи 111 Конституции и праву на судебную защиту согласно пункту 1 статьи 24 Конституции. Помимо этого, Суд установил, что обеспокоенность стороны в связи с тем, что ей будет предписано оплатить судебные издержки даже в неожиданных и непредсказуемых ситуациях, может стать необоснованным сдерживающим фактором для уверенного пользования своими правами¹¹. Поэтому суды должны быть уполномочены распределять расходы в серьезных и исключительных обстоятельствах, аналогичных тем, которые изложены в пункте 2 статьи 92. Однако Суд уточнил, что именно законодателю надлежит решить вопрос о последствиях режима расходов, применяемого к проигравшей стороне, если он пожелает это сделать¹². На сегодняшний день такого законодательства не принято.

24. Статья 88 Гражданского процессуального кодекса требует от сторон и их адвокатов действовать в суде честно и добросовестно.

25. Статья 96 Гражданского процессуального кодекса предусматривает следующее:

Если доказано, что проигравшая сторона действовала ненадлежащим образом или участвовала в разбирательстве недобросовестно или с грубой небрежностью, судья по требованию другой стороны присуждает ей компенсацию за понесенный ущерб в дополнение к судебным издержкам.

...

В любом случае, когда судья принимает решение о расходах в соответствии со статьей 91 [Гражданского процессуального кодекса], он может, даже *ex officio*, обязать проигравшую сторону выплатить выигравшей стороне сумму, определенную на справедливой основе.

26. Пункт 1 статьи 26 Законодательного декрета № 104/2010 гласит, что, если при принятии решения о судебных издержках, в частности в соответствии со статьями 91, 92 и 96 Гражданского процессуального кодекса, проигравшая сторона выдвинула явно необоснованные аргументы, судья может, также действуя *ex officio*, обязать эту сторону выплатить противоположной стороне денежную сумму, определенную на справедливой основе, которая в любом случае не может быть больше двойной суммы присужденных судебных издержек. Пункт 2 статьи 26 Законодательного декрета предусматривает: «Судья должен *ex officio* обязать проигравшую сторону выплатить штраф в размере не менее двукратной и не более пятикратной суммы первоначального

¹⁰ Комментарии автора сообщения к ответу Стороны на вопросы, 30 апреля 2018 года, с. 2, и приложение 3, с. 18.

¹¹ Комментарии автора сообщения к ответу Стороны на вопросы, 30 апреля 2018 года, с. 2, и приложение 3, с. 19.

¹² Комментарии автора сообщения к ответу Стороны на вопросы, 30 апреля 2018 года, с. 2, и приложение 3, с. 23.

сбора за подачу иска, если проигравшая сторона действовала или участвовала в разбирательстве сутяжническим образом»¹³.

27. При вынесении решений об издержках суды должны применять тарифные таблицы, содержащиеся в Министерском указе № 55/2014¹⁴. В этих таблицах приводится количественная оценка возмещения расходов на правовую помощь во всех национальных судебных инстанциях, включая региональные административные суды (Tribunali Amministrativi Regionali, или РАС) и Государственный совет. Окончательная сумма варьируется в зависимости от мероприятий, проведенных в ходе соответствующего судопроизводства (например, в случае предварительного расследования в РАС или в случае ходатайства о принятии обеспечительной меры в РАС и Государственном совете), а также от общей денежной стоимости иска по делу¹⁵.

28. Экологические дела обычно рассматриваются как дела с «неопределяемой» ценой иска или дела «особой важности» с «неопределяемой» ценой иска¹⁶. В соответствии со статьей 5 Министерского указа № 55/2014 в первом случае применяются тарифы, действующие для исков ценой от 26 000 евро до 260 000 евро; в последнем случае применяются тарифы, действующие для исков ценой до 520 000 евро. Размер пошлины варьируется от минимального до максимального и в конечном итоге определяется по усмотрению суда в рамках установленных параметров (например, в зависимости от сложности дела, деятельности адвокатов и т. д.). Проигравшая сторона возмещает издержки каждой выигравшей стороне. В случае проигравшего истца выплаты осуществляются в пользу каждой оппонировавшей стороны (*parte resistente*) (как правило, это государственные органы, принявшие оспариваемое решение, как и, в зависимости от дела, другие государственные органы, выступающие в качестве сторон в судебном разбирательстве) и в пользу другого участника процесса с противоположными интересами (*controinteressato*) (застройщика или другой стороны), вместе именуемых ниже «ответчиками»¹⁷.

Особые правила, регулирующие деятельность неправительственных организаций

29. Законодательный декрет № 460/1997 устанавливает особые правила в отношении «некоммерческих организаций». Статья 10 определяет некоммерческие организации как «ассоциации, комитеты, фонды, кооперативы и другие организации частного характера, имеющие или не имеющие «статус юридического лица», уставы или учредительные акты которых... прямо предусматривают... осуществление деятельности» в различных областях, включая «охрану и улучшение природы и окружающей среды»¹⁸.

30. Статья 12 Законодательного декрета № 460/1997 предусматривает налоговые льготы для некоммерческих организаций. Согласно пункту 1 статьи 12 институциональная деятельность некоммерческой организации «во имя целей социальной солидарности» не является коммерческой деятельностью. Пункт 2 статьи 12 гласит: «Доходы, полученные от осуществления непосредственно связанных с целями видов деятельности, не приводят к образованию налогооблагаемого дохода»¹⁹.

¹³ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 4 февраля 2021 года, с. 5.

¹⁴ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, приложение 2.

¹⁵ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, с. 2.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же, сс. 2–4.

¹⁸ Ответ Стороны на запрос Комитета в отношении отдельных законодательных актов и судебных решений, 1 октября 2018 года, с. 12.

¹⁹ Там же, с. 13.

Изменения в законодательстве с момента представления сообщения

31. 3 августа 2018 года вступил в силу Законодательный декрет № 117/2017 («Кодекс третьего сектора»), принятый с целью реформирования некоммерческого сектора, известного в соответствующей Стороне, как «третий сектор»²⁰.

В. Факты

Сбор за ходатайства

32. 20 сентября 2013 года Кассационный суд отказался освободить НПО «ВФП-Италия» от уплаты сбора за подачу иска (*contributo unificato*) на том основании, что термин «акты» в Президентском декрете № 642/1972, статья 27 bis, таблица В (см. пункт 17 выше), относится только к административным актам и не охватывает судебные акты²¹. 6 июля 2017 года его примеру последовал Региональный налоговый суд Лацио²², а 23 января 2018 года — Региональный налоговый суд Кампании²³.

33. В отличие от этого 11 октября 2016 года Региональный налоговый суд Лигурии удовлетворил апелляцию, поданную другой природоохранной некоммерческой организацией, которая добивалась освобождения от уплаты пошлины за все действия процессуального характера²⁴. Суд постановил следующее:

Учитывая... Орхусскую конвенцию, ратифицированную Итальянской Республикой Законом № 108/2001... единственное законное толкование [статьи 10] Президентского декрета № 115/2002, которое обеспечивает соблюдение вышеупомянутых европейских стандартов... заключается в том, что объединенные положения вышеупомянутого Закона и статьи 27 bis, таб. В... Президентского декрета № 642/1972 следует толковать [в том смысле], что признанная Министерством окружающей среды экологическая [НПО], выступающая в суде в защиту коллективных неконкретизированных интересов в вопросах окружающей среды, освобождается от уплаты пошлины (*contributo unificato*). ...Фактически только такая интерпретация позволяет экологическим НПО воспользоваться налоговым режимом (*contributo unificato*), который учитывает их особый статус, установленный [на] международном уровне и гарантированный в итальянской правовой системе конституционными нормами²⁵.

34. Аналогичные решения были приняты в 2015 году Региональным налоговым судом Лацио (решение № 4352) и в 2016 году Региональным налоговым судом Ломбардии (решение № 987)²⁶.

35. 5 февраля 2020 года Пятая гражданская секция Верховного кассационного суда передала на рассмотрение пленума того же Суда вопрос о том, освобождаются ли НПО от уплаты пошлины за ходатайства, именно в связи с его важностью и расхождениями в прецедентном праве между различными палатами Суда²⁷. В настоящее время дело находится в производстве.

²⁰ Там же, с. 1.

²¹ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, с. 8; ответ Стороны на запрос Комитета в отношении отдельных законодательных актов и судебных решений, 1 октября 2018 года, приложение 1.

²² Ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, с. 8.

²³ Там же; ответ Стороны на запрос Комитета в отношении отдельных законодательных актов и судебных решений, 1 октября 2018 года, приложение 3.

²⁴ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, с. 7; ответ Стороны на запрос Комитета в отношении отдельных законодательных актов и судебных решений, 1 октября 2018 года, приложение 2.

²⁵ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, сс. 7–8.

²⁶ Там же.

²⁷ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, с. 5, и приложение 7.

Отказ в предоставлении бесплатной юридической помощи НПО «ВФП-Италия»

36. 3 января 2011 года Региональный административный суд Тосканы отклонил заявление НПО «ВФП-Италия» о предоставлении бесплатной юридической помощи на том основании, что, исходя из «объективного» толкования правил предоставления юридической помощи, заявителю необходимо было доказать, что его доход не превышает пределов, установленных в статье 76 Декрета № 115/2002. Таким образом, он отверг так называемый субъективный подход, при котором суд был бы удовлетворен простым фактом того, что заявитель является некоммерческой организацией. Суд постановил, что целью юридической помощи является не «поощрение» сторон, имеющих «конкретные интересы, даже если они носят коллективный и общий характер», а обеспечение того, чтобы стороны, не имеющие достаточных средств, могли эффективно защищать свои интересы в суде²⁸.

37. 13 октября 2016 года Региональный административный суд Калабрии отклонил ходатайство НПО «ВФП-Италия» о предоставлении правовой помощи. Суд основывал свои рассуждения на статье 76 Президентского декрета № 115/2002, которая гласит, что право на получение юридической помощи имеют только те, чей налогооблагаемый доход не превышает 11 493,82 евро (см. пункт 18 выше). Он постановил, что статья 119 этого Декрета не подразумевает, что некоммерческие организации сами по себе имеют право на юридическую помощь, поскольку она должна толковаться в соответствии с другими соответствующими положениями, в частности, статьей 76 Президентского декрета № 115/2002²⁹.

38. 2 декабря 2016 года Региональный административный суд Марке отклонил заявление НПО «ВФП-Италия» о предоставлении бесплатной юридической помощи на основании того, что не были соблюдены условия, изложенные в статье 119 Президентского декрета № 115/2002³⁰.

Судебные издержки ВФП

39. В 2006 году НПО «ВФП-Италия» подала иск против четырех постановлений городского совета Гроссето, касающихся утверждения плана восстановления бывшего летнего лагеря для создания на этой территории пригодного для проживания поселения. Иск был отклонен, и в 2009 году НПО «ВФП-Италия» было предписано выплатить по 2000 евро каждой из двух сторон разбирательства (т. е. в общей сложности 4000 евро)³¹.

40. В 2011 году Административный суд отклонил иск НПО «ВФП-Италия», оспаривающий проект строительства нового туристического порта в Скольетти, и обязал ее оплатить судебные издержки в размере 4000 евро каждой из других сторон разбирательства (т. е. в общей сложности 16 000 евро). Апелляция НПО «ВФП-Италия» на это решение была отклонена, и «ВФП-Италия» было предписано выплатить дополнительно по 2000 евро каждой из трех сторон разбирательства (т. е. в общей сложности еще 6000 евро)³².

41. В 2011 году НПО «ВФП-Италия» и другие экологические организации оспорили решение регионального правительства Тосканы о разрешении реализации проекта ветряной электростанции. В 2013 году иск был отклонен, а НПО «ВФП-Италия» было предписано выплатить по 3000 евро каждой из других сторон разбирательства (т. е. в общей сложности 18 000 евро)³³.

²⁸ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, с. 6, и приложение 8, с. 3.

²⁹ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 2 февраля 2021 года, с. 2, и приложение 4.

³⁰ Комментарии автора сообщения к ответу Стороны на вопросы, 30 апреля 2018 года, с. 3, и приложение 4, с. 2; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 2 февраля 2021 года, с. 2, и приложение 3.

³¹ Сообщение, п. 27, и приложение 4.

³² Сообщение, п. 25, и приложения 1 и 2.

³³ Сообщение, п. 26, и приложение 3.

42. 14 августа 2017 года Государственный совет отклонил апелляцию НПО «ВФП-Италия» на решение суда первой инстанции по делу о процедуре ОВОС в отношении проекта MOSE (MOdulo Sperimentale Elettromeccanico) в районе порта Маламокко и Кьоджи. Суд обязал НПО «ВФП-Италия» выплатить по 5000 евро каждой из шести сторон разбирательства, включая налог на добавленную стоимость (НДС) и другие расходы (т. е. в общей сложности 43 776 евро)³⁴.

43. 3 сентября 2020 года Региональный административный суд Лигурии отклонил апелляцию НПО «ВФП-Италия» и других организаций, оспаривавших процедуру ОВОС в отношении битумного конгломерата, расположенного на острове Кава в муниципалитете Цуккарелло. Суд обязал истцов выплатить по 2000 евро каждой из четырех сторон разбирательства, включая НДС и другие расходы (т. е. в общей сложности 13 623 евро)³⁵.

Расходы по экологическим делам, возбужденным другими природоохранными неправительственными организациями

44. 14 марта 2018 года Государственный совет вынес решение № 1619, предписывающее экологической НПО «Зеленая среда и общество» (Verdi Ambiente e Società) выплатить по 4000 евро каждой из трех сторон разбирательства (т. е. в общей сложности 12 000 евро), а также уплатить взнос в Пенсионный фонд адвокатов (Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza (CNPA)) и НДС³⁶.

45. 12 декабря 2019 года Региональный административный суд Тосканы обязал экологическую НПО «Наша Италия» (Italia Nostra) выплатить одному из ответчиков, муниципалитету Флоренции, судебные издержки в размере 3500 евро плюс дополнительные сборы, включая НДС, пошлину за подачу ходатайства покрыть другие расходы (т. е. всего 5706 евро)³⁷.

46. 20 октября 2020 года Региональный административный суд Трентино-Альто-Адидже обязал экологическую НПО «Зеленая среда и общество» выплатить каждому из трех ответчиков по 2000 евро, включая пошлину за подачу иска и расходы на добавление дополнительных аргументов к первоначальному иску (т. е. всего 10 054 евро)³⁸.

Попытки изменить законодательство, регулирующее расходы

47. В 2006 году бывший председатель НПО «ВФП-Италия» направил письмо Министру охраны окружающей среды, суши и моря с просьбой изменить правила, регулирующие судебные расходы, которые несут некоммерческие организации, и просил Министерство решить вопрос об отказе в юридической помощи таким организациям³⁹. В 2007 году вопрос о судебных издержках для неправительственных организаций был поднят в парламенте, но никаких изменений внесено не было⁴⁰.

48. В 2015 году в парламент было внесено предложение об освобождении некоммерческих организаций от уплаты сбора за подачу ходатайств (contributo unificato)⁴¹. Предложение было направлено, в частности, на изменение статьи 119 Президентского декрета № 115/2002, с тем чтобы режим правовой цели распространялся на некоммерческие организации или ассоциации, чьи доходы не

³⁴ Комментарии автора сообщения к ответу Стороны на вопросы, 30 апреля 2018 года, приложение 2; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, приложение 5.

³⁵ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, сс. 3 и 4, и приложение 4.

³⁶ Комментарии автора сообщения к ответу Стороны на вопросы, 30 апреля 2018 года, с. 1, и приложение 1, с. 13.

³⁷ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, приложение 6.

³⁸ Там же, приложение 3.

³⁹ Сообщение, п. 19, и приложение 5.

⁴⁰ Сообщение, п. 20.

⁴¹ Там же, п. 21.

проистекают из «прибыли от коммерческой деятельности»⁴². Это предложение не было принято⁴³.

С. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения

49. Автор сообщения утверждает, что он безуспешно доводил до сведения правительства (см. пункты 47 и 48 выше) и до сведения Европейской комиссии в 2014 году информацию о недоступно дорогостоящем доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁴⁴.

50. Соответствующая Сторона не оспаривает приемлемость сообщения.

Д. Вопросы существа

51. В своем сообщении автор утверждает, что соответствующая Сторона нарушает пункты 4 и 5 статьи 9 и пункт 8 статьи 3 Конвенции в отношении затрат на доступ к правосудию⁴⁵. В частности, автор сообщения поднимает три вопроса⁴⁶: недоступно высокие и дорогие пошлины за подачу и изменение экологических исков; чрезмерные и штрафные судебные издержки, которые должна возмещать проигравшая сторона; и отсутствие юридической помощи для экологических НПО с годовым налогооблагаемым доходом, превышающим 11 493,82 евро.

Недоступно высокие сборы за подачу и изменение экологических исков — пункт 4 статьи 9

52. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции, ввиду того что за подачу иска в административные суды взимается пошлина (*contributo unificato*, см. пункт 15 выше)⁴⁷. Он также утверждает, что такая же пошлина подлежит уплате при добавлении дополнительных аргументов к первоначальному иску и что это часто происходит в делах, в которых с течением времени постепенно издаются многочисленные административные акты⁴⁸.

53. Соответствующая Сторона утверждает, что возможным решением могло бы стать уменьшение размера пошлины за подачу ходатайств. Однако, по мнению соответствующей Стороны, эта инициатива должна быть тщательно изучена в консультации с Министерствами юстиции и экономики путем оценки экономических последствий, которые повлечет за собой такая мера⁴⁹. Кроме того, соответствующая Сторона подчеркивает, что статья 13.6 bis а) Президентского декрета № 115/2002 предусматривает освобождение от обязанности уплаты пошлины за подачу ходатайств при доступе к делам, касающимся экологической информации (см. пункт 16 выше)⁵⁰.

Чрезмерные и штрафные судебные издержки, присуждаемые в пользу выигравшей стороны — пункт 8 статьи 3

54. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 8 статьи 3 Конвенции, поскольку это положение позволяет национальным судам присуждать только разумные расходы в судебном разбирательстве, в то время как статья 26 Законодательного декрета № 104/2010 и статья 91 Гражданского процессуального кодекса наделяют судью административного суда чрезмерной свободой действий по возложению издержек на проигравшую сторону.

⁴² Там же и приложение 6.

⁴³ Сообщение, п. 22.

⁴⁴ Там же, с. 7.

⁴⁵ Там же, п. 6.

⁴⁶ Там же, пп. 10 и 30.

⁴⁷ Там же, п. 11.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Ответ Стороны на сообщение, 30 сентября 2016 года, сс. 1 и 2.

⁵⁰ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, с. 9.

55. Что касается тарифных таблиц, установленных в Министерском указе № 55/2014 (см. пункты 27 и 28 выше), то автор сообщения утверждает, что административные суды вправе определять размер вознаграждения адвоката для каждой из сторон разбирательства в размере от 5301 евро до 37 161 евро в рамках разбирательства в РАС и от 5115 евро до 37 332 евро в рамках разбирательства в Государственном совете. Поэтому административные судьи пользуются очень широкой свободой действий при определении размера гонорара адвокатов для каждой стороны рассматриваемого ими дела⁵¹.

56. Автор сообщения утверждает, что на практике размер гонораров адвокатов, назначаемых РАС и Государственным советом в административных судебных разбирательствах в рамках статьи 9 Конвенции, гораздо ниже, чем предусмотрено в таблицах, приведенных в Министерском указе № 55/2014, и составляет, скорее, от 2000 евро до 5000 евро на одного ответчика. Он заявляет, что в административных разбирательствах, касающихся экологических вопросов, общие издержки являются обременительными главным образом из-за большого количества вовлеченных сторон⁵². По его утверждению, даже на этом более низком уровне такие суммы могут оказывать сдерживающее воздействие на организации, желающие подать экологические иски в административные суды⁵³. Он отмечает, что суд, помимо всего, может в конкретном деле принять решение о применении более высоких тарифов, установленных в Министерском указе⁵⁴.

57. Соответствующая Сторона утверждает, что смысл ее правовой основы заключается в снижении финансовой нагрузки на систему правосудия и в наказании тех, чьи действия или защита в судебном процессе не преследуют никакой цели и расходуют ресурсы судебной администрации⁵⁵.

58. Соответствующая Сторона утверждает, что списание издержек при отрицательном исходе дела не представляется разумным с конституционной точки зрения, поскольку сторона, несправедливо привлеченная к суду, должна иметь право на возмещение расходов, чтобы стремиться одержать победу в суде⁵⁶.

Ограничения на предоставление юридической помощи физическим лицам и некоммерческим организациям — пункт 5 статьи 9

59. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не выполняет обязательство, предусмотренное пунктом 5 статьи 9 Конвенции, по созданию надлежащих механизмов для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию⁵⁷.

60. В частности, автор сообщения утверждает, что НПО имеют право на получение юридической помощи в соответствии со статьей 119 Президентского декрета № 115/2002 на тех же основаниях, что и частные лица (см. пункт 19 выше). Однако, как утверждает автор сообщения, на практике они лишены возможности получить юридическую помощь, поскольку их годовой доход обычно превышает порог в 11 493,82 евро, установленный в статье 76 этого Декрета (см. пункт 18 выше)⁵⁸.

61. Автор сообщения далее заявляет, что при расчете годового налогооблагаемого дохода НПО следует учитывать некоммерческий характер организации. Он также утверждает, что следует учитывать тот факт, что доходы организации поступают не от коммерческой деятельности, а от индивидуальных или корпоративных пожертвований или ежегодных подписок. Кроме того, автор сообщения отмечает, что недвижимость, принадлежащая НПО, не приносит доходов от аннуитета или аренды и для целей

⁵¹ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, сс. 2 и 3.

⁵² Там же, с. 4.

⁵³ Сообщение, п. 23.

⁵⁴ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, с. 5.

⁵⁵ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, с. 4.

⁵⁶ Ответ Стороны на сообщение, 30 сентября 2016 года, с. 1.

⁵⁷ Сообщение, с. 8.

⁵⁸ Сообщение, п. 13.

налогообложения недвижимости учитывается по балансовой стоимости. Автор сообщения утверждает, что его собственная деятельность квалифицируется как некоммерческая деятельность по смыслу статей 10.8 и 12 Законодательного декрета № 460/1997. Помимо этого, доходы или прибыль не распределяются между членами организации, поскольку любой доход должен быть reinvestирован в институциональную деятельность автора сообщения⁵⁹.

62. Наконец, автор сообщения утверждает, что законодатель не провел различия между хозяйствующими субъектами и некоммерческими организациями и что национальные суды также не приняли во внимание тот факт, что автор сообщения недавно понес убытки⁶⁰.

63. Соответствующая Сторона утверждает, что повышение предельного уровня дохода, ниже которого предоставляется юридическая помощь, может стать значительным бременем для бюджета государства, которое должно изыскать дополнительные ресурсы для покрытия роста расходов в деликатной сфере доступа к правосудию⁶¹.

64. Соответствующая Сторона заявляет, что проведение различия между некоммерческими ассоциациями и другими сторонами не представляется возможным, учитывая, что, по ее мнению, доступ к правосудию должен быть гарантирован всем без исключения⁶².

65. Что касается обоснования установления одинакового уровня максимального годового дохода для физических лиц и НПО в соответствии с Президентским декретом № 115/2002, то соответствующая Сторона утверждает, что организации и ассоциации обладают большими финансовыми возможностями для покрытия расходов на правосудие, поскольку они состоят из множества субъектов и во многих случаях управляют деятельностью, от которой получают значительный доход. Соответствующая Сторона утверждает, что из публикации бюджетов экологических организаций видно, что активы самых крупных и влиятельных организаций составляют значительные суммы. Следовательно, по мнению соответствующей Стороны, эти субъекты в состоянии нести расходы на разбирательство⁶³.

Воздействие изменений в законодательстве после представления сообщения

66. Автор сообщения утверждает, что принятие Кодекса третьего сектора в 2018 году (см. пункт 31 выше) не изменило режим доступа НПО к экологическому правосудию, включая отсутствие ясности в отношении права НПО быть освобожденными от уплаты пошлины за подачу ходатайств, и соответствующая Сторона не разъяснила, какое влияние окажет новый закон на стоимость доступа к правосудию⁶⁴.

67. Соответствующая Сторона утверждает, что Кодекс третьего сектора устанавливает конкретные меры по продвижению и поддержке некоммерческих организаций, а также предусматривает финансовые ресурсы и особую систему налогообложения для этих организаций.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

68. Италия ратифицировала Конвенцию 13 июня 2001 года. Конвенция вступила в силу для Италии 30 октября 2001 года, в день общего вступления Конвенции в силу.

⁵⁹ Там же, пп. 13–17.

⁶⁰ Там же, п. 18.

⁶¹ Ответ Стороны на сообщение, 30 сентября 2016 года, с. 1.

⁶² Там же.

⁶³ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, с. 4.

⁶⁴ Комментарии автора сообщения к ответу Стороны на вопросы, 30 апреля 2018 года, с. 3.

Приемлемость

69. Соответствующая Сторона не оспорила приемлемость сообщения. Принимая во внимание, что данное дело касается правовой основы в отношении стоимости доступа к правосудию в соответствующей Стороне, Комитет считает сообщение приемлемым.

Сфера охвата рассмотрения

70. Комитет отмечает, что в ходе слушаний по обсуждению существования сообщения, состоявшихся на шестьдесят восьмом совещании Комитета (Женева, 23–27 ноября 2020 года), автор сообщения отозвал свое утверждение в отношении пункта 8 статьи 3 Конвенции. Соответственно Комитет не будет рассматривать это утверждение.

Пункт 4 статьи 9 — «недоступно высокие затраты»

71. Автор сообщения утверждает, что затраты на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствующей Стороне являются недоступно высокими по смыслу пункта 4 статьи 9 Конвенции по причине: а) судебного сбора за подачу ходатайств; и б) издержек, присуждаемых к оплате проигравшими истцами.

Сборы за подачу ходатайств в соответствии с Президентским декретом № 115/2002

72. По общему мнению сторон, судебный сбор за подачу иска в суд первой инстанции составляет 650 евро, а во второй инстанции — 975 евро. Дополнительная пошлина в том же размере взимается за каждый новый аргумент, приобщаемый к первоначальному иску⁶⁵.

73. Мнения сторон не расходятся и в том, что в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции сборы за ходатайства в отношении процедур рассмотрения дел о доступе к экологической информации не применяются⁶⁶.

Сбор за подачу ходатайств в отношении процедур рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9

74. В своих выводах по сообщению АССС/С/2011/57 (Дания) Комитет постановил, что сбор в размере 3000 датских крон (около 400 евро), установленный для НПО за подачу апелляции в Апелляционный совет по вопросам охраны природы и окружающей среды, нарушает требование пункта 4 статьи 9 о том, что процедуры доступа к правосудию не должны быть связанными с недоступно высокими затратами⁶⁷.

75. Ничто не позволяет предположить, что экономическая ситуация в Италии оправдывает более высокий сбор за подачу ходатайства о доступе к процедурам отправления правосудию, чем в Дании. Таким образом, сбор за подачу ходатайства на уровне, который Комитет ранее признал недоступно высоким для Дании, несомненно, будет недоступно высоким при его применении на таком же уровне в Италии.

76. Вместе с тем в данном деле сборы за подачу ходатайств в соответствующей Стороне как в первой, так и во второй инстанции (650 евро и 975 евро соответственно) значительно выше, чем сбор, рассмотренный Комитетом в его выводах по сообщению АССС/С/2011/57 (Дания).

77. Соответственно Комитет считает, что сборы за подачу ходатайств в первой и второй инстанциях в отношении процедур рассмотрения, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9, делают каждую из этих процедур связанной с недоступно высокими затратами по смыслу пункта 4 статьи 9 Конвенции.

⁶⁵ Сообщение, п. 11; ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 апреля 2018 года, с. 6; ответ Стороны на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, с. 2.

⁶⁶ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 7 марта 2018 года; ответ Стороны на вопросы Комитета, 9 марта 2018 года, с. 1.

⁶⁷ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2012/7, п. 52.

78. На основании вышеизложенного Комитет считает, что, взимая сбор в размере 650 евро в судах первой инстанции и 950 евро в судах второй инстанции за подачу ходатайств в отношении процедур рассмотрения, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения требования пункта 4 статьи 9 Конвенции о том, что такие процедуры не должны быть связанными с недоступно высокими затратами.

Сборы за внесение изменений в первоначальный иск в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9

79. При рассмотрении вопроса о том, являются ли сборы за ходатайства о внесении изменений в первоначальный иск в первой и второй инстанции недоступно высокими, Комитет принимает во внимание типичный характер экологических исков, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции. В этой связи отмечается, что сроки подачи таких исков часто бывают короткими. Кроме того, если подача исков не имеет приостанавливающего воздействия, работы по оспариваемой деятельности могут продолжаться и после возбуждения иска, что приводит к возникновению дополнительных вопросов, которые истец может пожелать добавить к первоначальному исковому заявлению. Наконец, важная информация о фактическом или потенциальном воздействии на окружающую среду может выясниться только после подачи первоначального иска. Эти особенности означают, что в ходе процедуры не по вине истца может возникнуть необходимость внесения изменений в иски, подпадающие под действие пунктов 2 и 3 статьи 9. Учитывая это обстоятельство, Комитет не видит оснований для повторного взимания полной пошлины за добавление дополнительных аргументов к искам по делам, подпадающим под действие пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции. Скорее, по мнению Комитета, это как несправедливо, так и может оказывать сдерживающее воздействие на истцов по экологическим искам, представляющих соответствующие аспекты своего иска, которые не по их вине не могли быть представлены на более ранней стадии.

80. Следовательно, Комитет считает, что, взимая сбор в размере 650 евро в судах первой инстанции и 950 евро в судах второй инстанции за изменение исков, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения требования пункта 4 статьи 9 Конвенции о том, что такие процедуры должны быть справедливыми и не связанными с недоступно высокими затратами.

Приказы об оплате судебных издержек проигравшими истцами

81. Автор сообщения утверждает, что судебные издержки, присуждаемые национальными судьями по экологическим делам, не соответствуют требованию пункта 4 статьи 9 Конвенции о том, что процедуры рассмотрения в соответствии со статьей 9 Конвенции не должны быть связанными с недоступно высокими затратами, в двух основных аспектах:

а) издержки, присуждаемые к оплате проигравшими истцами в соответствии со пунктом 1 статьи 91 Гражданского процессуального кодекса;

б) штрафы в соответствии с пунктами 1, последнее предложение, и 2 статьи 26 Законодательного декрета № 104/2010.

82. В отношении определения того, что является «недоступно высокими затратами» согласно пункту 4 статьи 9, Комитет напоминает, что в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) он установил следующее: «При оценке издержек, связанных с процедурами доступа к правосудию в свете нормы, закрепленной в пункте 4 статьи 9 Конвенции, Комитет рассматривает систему издержек в целом на основе системного подхода»⁶⁸. Далее он заключил, что «положение о зависимости издержек от исхода дела не может само по себе вызвать принципиальных возражений с точки зрения Конвенции, хотя совместимость этого правила с Конвенцией зависит от исхода каждого конкретного

⁶⁸ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, п. 128.

дела и существования четких норм, не допускающих недоступно дорогостоящих процедур»⁶⁹. Затем Комитет пришел к выводу о том, что «в силу необеспечения доступного уровня издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, и, в частности, вследствие отсутствия каких-либо четких юридически обязывающих руководящих указаний на этот счет со стороны законодательных органов или судей соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции»⁷⁰.

83. В своих выводах по сообщению АССС/С/2014/111 (Бельгия) Комитет постановил, что «общественный интерес рассматриваемых экологических исков должен в достаточной степени учитываться при распределении издержек судами»⁷¹. В отношении процедур, охватываемых пунктом 3 статьи 9, Комитет подчеркнул, что «ожидаемые расходы, связанные с судебными разбирательствами... не должны исключать практическую возможность для всех или почти всех природоохранных организаций оспаривать действия или бездействие, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде»⁷². В этом деле Комитет установил, что расходы в размере 3700 евро, которые авторам сообщений было присуждено выплатить другой стороне наряду с гонорарами их собственных адвокатов, стали значительным финансовым бременем для авторов сообщения⁷³.

84. В своих выводах по сообщению АССС/С/2012/77 (Соединенное Королевство) Комитет установил, что «сумма в размере 8000 фунтов стерлингов, которую автору сообщения [природоохранной НПО] было присуждено выплатить, делает процедуру недоступно дорогостоящей, даже если суд при пересмотре первоначальной суммы (11 813 фунтов стерлингов) принял к сведению тот факт, что автор сообщения действовал в общественных интересах». Поэтому Комитет заключил, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции⁷⁴.

85. В докладе Совещанию Сторон о выполнении Соединенным Королевством своих обязательств по Конвенции в отношении решения IV/9i Комитет, рассматривая уровни предельных расходов по «искам, подпадающим под положения Орхусской конвенции», которые были введены соответствующей Стороной, подчеркнул, что он не убежден в том, что «суммы, соответственно, в 5000 и 10 000 фунтов стерлингов не являются недоступно высокими для многих физических лиц и организаций»⁷⁵.

Приказы о возмещении издержек в соответствии с пунктом 1 статьи 91 Гражданского процессуального кодекса

86. Комитет понимает, что при вынесении решений о расходах региональные административные суды и Государственный совет должны применять тарифные таблицы, содержащиеся в Министерском указе № 55/2014, и что в делах с исками «неопределимой цены», таких как экологические дела, используются тарифы в таблицах, применимых для исков ценой от 26 000 евро до 520 000 евро (см. пункты 27 и 28 выше).

87. Комитет отмечает, что, согласно этим таблицам, судебные издержки, которые должен заплатить проигравший истец после рассмотрения дела в одной инстанции в региональном административном суде, могут варьироваться от минимальной суммы в размере 5301 евро до максимальной суммы в размере 37 161 евро⁷⁶. Судебные издержки, подлежащие оплате в Государственном совете, могут составлять от 5115 евро до 37 332 евро⁷⁷. Кроме того, эти издержки подлежат оплате за каждого

⁶⁹ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, п. 129.

⁷⁰ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, п. 141.

⁷¹ ECE/MP.PP/C.1/2017/20, п. 75.

⁷² ECE/MP.PP/C.1/2017/20, п. 76.

⁷³ ECE/MP.PP/C.1/2017/20, п. 77.

⁷⁴ ECE/MP.PP/C.1/2015/3, пп. 74 и 81.

⁷⁵ ECE/MP.PP/2014/23, п. 47.

⁷⁶ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, приложение 2 а).

⁷⁷ Там же, приложение 2 б).

ответчика (независимо от того, выступает ли он в качестве *parte resistente* или *controinteressato*). Таким образом, в деле с участием нескольких ответчиков сумма судебных издержек может быть в несколько раз выше.

88. Ссылаясь на выводы и доклад, кратко описанные в пунктах 83–85 выше, Комитет считает, что в случае их применения в делах, подпадающих под действие статьи 9 Конвенции, тарифы, установленные в Министерском указе № 55/2014, явно будут недоступно высокими, включая даже те из них, которые находятся в нижней части каждого диапазона.

89. Однако, исходя из информации, имеющейся в его распоряжении, Комитет осознает, что размер судебных издержек, присуждаемых региональными административными судами и Государственным советом в делах, связанных с охраной окружающей среды, на практике ниже установленного в Министерском указе, составляя от 2000 евро до 5000 евро на одного ответчика. К этой сумме могут быть еще добавлены другие расходы, такие как судебный сбор за подачу ходатайств, НДС, CNPA и чистые операционные расходы.

90. Автор сообщения привел ряд примеров приказов о расходах, вынесенных в отношении проигравших истцов по экологическим делам в соответствии с пунктом 1 статьи 91 Гражданского процессуального кодекса (см. пункты 39–46 выше). Эти дела показывают, что даже при присуждении каждому ответчику самого низкого уровня судебных издержек (2000 евро), общая сумма подлежащих выплате судебных издержек может оказаться недоступно высокой.

91. Например, в своем решении от 20 октября 2020 года Региональный административный суд Трентино-Альто-Адижде обязал природоохранную НПО «Зеленая окружающая среда и общество» (*Verdi Ambiente e Società*) выплатить 6000 евро судебных издержек (по 2000 евро трем ответчикам). Вместе со сбором за подачу иска и пошлиной за внесение в иск изменений общая сумма расходов, подлежащих оплате, составила 10 054 евро при рассмотрении дела в одной инстанции⁷⁸.

92. Если суд назначает судебные издержки на каждого ответчика в верхней части диапазона, то в действительности общая сумма судебных издержек может быть очень высокой. Например, в своем решении от 14 августа 2017 года Государственный совет обязал НПО «ВФП-Италия» выплатить только судебные издержки в размере 30 000 евро (по 5000 евро каждому из шести ответчиков). После добавления НДС и других сборов общая сумма расходов, подлежащих оплате, составила 43 776 евро⁷⁹.

93. Комитет не понимает, почему в деле, в котором в качестве ответчика выступают несколько государственных органов (*parte resistente*), каждому государственному органу должна быть присуждена одинаковая сумма судебных издержек. По мнению Комитета, защиту в административном разбирательстве обычно возглавляет один, возможно, два государственных органа, а другие государственные органы играют в основном вспомогательную роль. Даже в случае, когда все государственные органы участвуют в разбирательстве в равной степени, они должны иметь возможность объединить свои ресурсы, чтобы в определенной степени снизить свои судебные издержки.

94. Кроме того, из девяти судебных решений, рассмотренных Комитетом по данному делу, во всех, кроме двух, случаях застройщик по собственной инициативе решил присоединиться к разбирательству для защиты своих интересов (*controinteressato*). В этой связи Комитет напоминает о своих выводах по сообщению АССС/С/2013/98 (Литва), в которых он постановил, что «присуждение оплаты представителями общественности значительных издержек третьим сторонам, которые по собственной инициативе решили вмешаться в разбирательство, может позволить

⁷⁸ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, приложение 3.

⁷⁹ Комментарии автора сообщения к ответу Стороны на вопросы, 30 апреля 2018 года, приложение 2; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, приложение 5.

третьим сторонам эффективно препятствовать общественности в судебном оспаривании разрешений, тем самым делая процедуру несправедливой»⁸⁰.

95. Комитет считает, что вышеупомянутое замечание очень уместно в данном деле. Конвенция не препятствует присуждению разумных расходов государственному органу, который принял оспариваемое решение и успешно защитил его от возражений истца. С другой стороны, несправедливо по смыслу пункта 4 статьи 9 Конвенции требовать от истцов в делах, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9, оплачивать расходы государственных органов, застройщиков или других организаций, которые решили присоединиться к разбирательству по собственной инициативе.

96. На самом деле, практика присуждения каждому ответчику (будь то *parte resistente* или *controinteressato*) полной суммы судебных издержек создает стимул для присоединения к процессу дополнительных сторон, знающих, что большая часть судебных издержек ляжет на плечи первых названных ответчиков, и осознающих, что их участие значительно увеличит потенциальный финансовый риск истца. Таким образом, существующая практика присуждения каждому ответчику одинаковой суммы судебных издержек является несправедливой и может оказать значительное сдерживающее воздействие на истцов, стремящихся получить доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией.

97. Судебная практика, находящаяся на рассмотрении Комитета, показывает, что, даже когда суды присуждают судебные издержки в самом низком диапазоне, в делах с несколькими ответчиками приказы об оплате итоговых судебных расходов могут содержать недоступно высокие суммы. Кроме того, Комитет отмечает, что законодательная основа соответствующей Стороны предусматривает присуждение судебных издержек на значительно более высоком уровне, чем тот, на котором суды присуждают их по экологическим делам на практике.

98. На основании вышеизложенного Комитет считает, что, не обеспечив, чтобы приказы об оплате судебных издержек проигравшими истцами в рамках процедур рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции были справедливыми и не связанными с недоступно высокими затратами, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции.

Штрафы в соответствии с пунктами 1, последнее предложение, и 2 статьи 26
Законодательного декрета № 104/2010

99. Последнее предложение пункта 1 статьи 26 Законодательного декрета № 104/2010 предусматривает, что, если проигравшая сторона выдвинула явно необоснованные аргументы, судья может обязать эту сторону выплатить противоположной стороне сумму, не превышающую двойной размер присужденных судебных издержек. Согласно пункту 2 статьи 26 того же Законодательного декрета судья должен обязать проигравшую сторону выплатить штраф в размере от двукратной до пятикратной суммы первоначального сбора за подачу иска, если проигравшая сторона действовала или участвовала в разбирательстве сутяжническим образом⁸¹.

100. Комитет понимает, что «судебные издержки» в последнем предложении пункта 1 статьи 26 означают расходы, возлагаемые на проигравшую сторону в соответствии с пунктом 1 статьи 91 Гражданского процессуального кодекса (см. пункты 86–98 выше).

101. Обе стороны признают, что им неизвестны примеры, когда штрафы, предусмотренные в заключительном предложении пункта 1 и в пункте 2 статьи 26 Законодательного декрета № 104/2010, были наложены на истцов по экологическим делам.

⁸⁰ ECE/MP.PP/C.1/2021/15, готовится к выпуску, п. 146.

⁸¹ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 4 февраля 2021 года, с. 5.

102. Тем не менее стороны согласны с тем, что эти положения применимы в процедурах рассмотрения, подпадающих под действие статьи 9 Конвенции. Следовательно, нельзя исключать возможности того, что в будущем суд действительно решит применить эти положения против того или иного истца по экологическому делу.

103. Сама по себе возможность наложения штрафных санкций на истцов, которые упорно выдвигают явно необоснованные аргументы либо действуют или предъявляют иски сутяжническим образом, не может вызывать возражений, как и тот факт, что размер штрафов в таких случаях должен рассчитываться как процент или кратное число от суммы сборов за подачу иска или судебных издержек. Однако, поскольку Комитет уже установил в пунктах 78 и 98 выше, что сборы за подачу иска и судебные издержки сами по себе являются недоступно высокими, то же самое по определению должно относиться и к штрафам с учетом того, что они рассчитываются как кратные суммы этих пошлин.

104. Комитет отмечает, что при оценке того, являются ли штрафы, предусмотренные национальной правовой основой, недоступно высокими в соответствии с Конвенцией, не имеет значения, применялись ли судами такие штрафы на практике. Сама по себе возможность возложения этих расходов на истцов по экологическим делам может иметь сдерживающее воздействие и несправедливо снижать стремление представителей общественности добиваться доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

105. На основании вышеизложенного Комитет считает, что, сохраняя правовую основу, позволяющую судам присуждать штраф в размере до двукратной суммы судебных издержек и до пятикратной суммы сбора за подачу иска, соответствующая Сторона не соблюдает требования пункта 4 статьи 9 о том, что процедуры рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции должны быть справедливыми и не связанными с недоступно высокими затратами.

Пункт 5 статьи 9 — соответствующие механизмы оказания помощи

Рассмотрение в целом

106. Пункт 5 статьи 9 требует от Сторон рассмотреть вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых препятствий для доступа к правосудию. Для соблюдения этого положения Сторонам недостаточно просто заявить, что они рассматривают или намерены рассмотреть вопрос о внедрении таких механизмов. Необходимо предпринять конкретные и отчетливые шаги для рассмотрения таких механизмов.

107. Комитет отмечает, что это — постоянное обязательство: даже если Сторона пересмотрела свою систему расходов, действовавшую в прошлом, это не освобождает ее от требования вернуться к этому вопросу по мере необходимости.

108. В ходе процедуры Комитета по данному делу соответствующая Сторона по крайней мере дважды заявляла о своем намерении рассмотреть вопрос о пересмотре финансовых препятствий для доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в консультации с другими заинтересованными ведомствами, а совсем недавно предложила создать межведомственную рабочую группу для этой цели⁸². Приветствуя эти заявления, Комитет отмечает, что первое из них было сделано более четырех лет назад⁸³. Затем соответствующая Сторона сделала почти такое же заявление в ходе слушаний по существу сообщения на шестьдесят восьмом совещании Комитета.

⁸² Ответ Стороны на сообщение, 30 сентября 2016 года, с. 2; заявление Стороны на слушаниях на шестьдесят восьмом совещании Комитета, 24 ноября 2020 года; письмо соответствующей Стороны, 20 ноября 2020 года, сс. 1 и 2; ответ Стороны на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, с. 3.

⁸³ Ответ Стороны на сообщение, 30 сентября 2016 года, с. 2.

109. Исходя из информации, имеющейся в распоряжении Комитета, несмотря на эти заявления о намерениях, соответствующая Сторона не предприняла каких-либо конкретных или отчетливых шагов, упомянутых в пункте 106 выше.

110. В свете вышеизложенного Комитет считает, что, не рассмотрев вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых препятствий для доступа к правосудию, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 5 статьи 9 Конвенции.

Порог дохода для получения права на бесплатную юридическую помощь

111. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 5 статьи 9 Конвенции, поскольку ее суды учитывают доход, полученный от некоммерческой деятельности, при определении того, превышает ли годовой доход экологической НПО порог в размере 11 493,82 евро, установленный для получения права на юридическую помощь.

112. Комитет считает, что исключение дохода от некоммерческой деятельности при определении права экологической НПО на получение юридической помощи может быть полезным механизмом оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых препятствий для доступа к правосудию. Однако, хотя пункт 5 статьи 9 Конвенции требует от участников рассмотреть вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию, она не предписывает точную форму, которую должны обретать эти механизмы помощи. Соответственно, установив в пункте 110 выше, что соответствующая Сторона не рассмотрела вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию, как того требует пункт 5 статьи 9 Конвенции в целом, Комитет не считает необходимым делать отдельный вывод о том, является ли в настоящее время порог дохода для экологических НПО, дающий право на получение юридической помощи, слишком высоким.

Пункт 1 статьи 3 — четкость и согласованность правовой основы в отношении затрат на доступ к правосудию

Приказы об оплате издержек проигравшими истцами в соответствии с пунктом 1 статьи 91 Гражданского процессуального кодекса

113. Пункт 1 статьи 3 Конвенции требует от каждой Стороны, среди прочего, создания и поддержания четкой, открытой и согласованной правовой основы для осуществления положений Конвенции, включая статью 9 о доступе к правосудию. В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 (Соединенное Королевство) Комитет постановил следующее:

Сделав вывод о том, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9, касающийся издержек... поскольку она полагается в основном на дискреционные полномочия судей, Комитет также приходит к выводу о том, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 1 статьи 3, так как она не приняла необходимых законодательных, нормативных и других мер с целью создания четкой, транспарентной и согласованной системы для осуществления положений Конвенции⁸⁴.

114. В данном деле автор сообщения утверждает, что административным судьям предоставлена широкая свобода действий при применении принципа «проигравший платит» в соответствии с пунктом 1 статьи 91 Гражданского процессуального кодекса⁸⁵. В результате НПО не могут предугадать издержки, которые будут назначены судьей по окончании разбирательства.

⁸⁴ ЕСЕ/МР.РР/С.1/2010/6/Add.3, п. 140.

⁸⁵ Сообщение, п. 28.

115. При вынесении постановлений об издержках суды, как правило, определяют более низкие тарифы (от 2000 евро до 5000 евро на ответчика), чем те, которые установлены в Министерском указе № 55/2014, как это описано в пунктах 27 и 28 выше. Вместе с тем автор сообщения утверждает, что суд все же может принять решение о применении тарифов, установленных в Министерском указе, и в этом случае существует значительная разница между минимальными и максимальными суммами издержек в соответствующих категориях этих таблиц.

116. Кроме того, автор сообщения утверждает, что решение Конституционного суда от 2018 года о расширении категории дел, в которых судьи могут распределять расходы, а не применять принцип «проигравший платит», еще больше усугубило отсутствие четкости и согласованности. Он утверждает, что, учитывая большое количество административных судей в Италии, невозможно предугадать, как судьи будут применять решение Конституционного суда при распределении расходов⁸⁶.

117. От Сторон не ожидается, что потенциальные участники судебного процесса смогут предугадать свои расходы вплоть до последнего евро в случае неудачи: по определению, судебный процесс включает в себя ряд непредсказуемых факторов. Излишне повторять, что Комитет придает крайне важное значение принципам справедливости и равенства в соответствии с требованиями пункта 4 статьи 9 Конвенции.

118. При этом, по мнению Комитета, широкие дискреционные полномочия, предоставленные судам при определении судебных издержек, приводят к отсутствию определенности и ясности в отношении затрат, с которыми столкнутся истцы при осуществлении своего права на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Хотя Министерский указ № 55/2014 устанавливает тарифы, которыми должны руководствоваться судьи при определении расходов другой стороны, каждая категория тарифов включает значительный диапазон. Кроме того, для целей этого Указа экологические иски могут рассматриваться либо как иски с «неопределимой» ценой, либо как иски «особой важности» с «неопределимой» ценой, что влечет заметные различия в тарифах между нижним пределом первого и верхним пределом второго диапазонов⁸⁷.

119. Помимо этого, итальянский законодатель не указал серьезные и исключительные обстоятельства, аналогичные тем, которые изложены в пункте 2 статьи 92 Гражданского процессуального кодекса, при которых суды должны иметь право распределять издержки.

120. Практика вынесения решения о выплате проигравшим истцом одинаковых сумм издержек каждому ответчику еще больше усугубляет эту неопределенность. Примеры, приведенные автором сообщения, включают дела, в которых фигурируют до шести ответчиков. Истцы не могут заранее предугадать количество сторон, которые станут ответчиками, что означает, что общие расходы могут быть в несколько раз выше тех, которые истец считал возможными при подаче иска.

121. Комитет считает, что, не установив четких и прозрачных норм для вынесения приказов об оплате судебных издержек проигравшими истцами в рамках процедур рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения пункта 1 статьи 3 Конвенции.

Освобождение экологических неправительственных организаций от уплаты сборов за подачу ходатайств в суд

122. Автор сообщения утверждает, что существует неопределенность в отношении применения освобождения от уплаты сборов за подачу ходатайств, предусмотренного статьей 10 Президентского декрета № 115/2002 в сочетании со статьей 27 bis, таблица В, Президентского декрета № 642/1972⁸⁸. Как явствует из решений,

⁸⁶ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 30 апреля 2018 года, с. 2.

⁸⁷ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 18 декабря 2020 года, приложения 2 а) и 2 б).

⁸⁸ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 30 апреля 2018 года, с. 3.

приведенных в пунктах 32–34 выше, некоторые суды предоставили это исключение экологическим НПО, тогда как другие не сделали этого.

123. Комитет приветствует это освобождение и считает, что, если суды будут последовательно применять его на практике, оно может стать примером для подражания для других Сторон Конвенции.

124. Однако с учетом судебной практики, рассмотренной Комитетом, представляется, что вышеуказанные положения не применяются судами последовательным образом. Комитет отмечает, что, признавая это отсутствие последовательности, Верховный кассационный суд в своем решении от 5 февраля 2020 года внес этот вопрос на рассмотрение пленума Верховного кассационного суда для принятия по нему решения (см. пункт 35 выше). Однако это дело все еще находится на стадии рассмотрения, и соответственно в настоящее время сохраняется отсутствие ясности в вопросе о том, освобождаются ли экологические НПО от уплаты сборов за подачу ходатайств.

125. В свете вышеизложенного Комитет считает, что, не обеспечив, чтобы в процедурах рассмотрения, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции, суды применяли последовательное толкование законодательства, освобождающего экологические неправительственные организации от уплаты сборов за подачу ходатайств в суде, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения предусмотренного пунктом 1 статьи 3 Конвенции обязательства, касающегося создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

126. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, приведенные в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

127. Комитет считает, что:

a) взимая сбор в размере 650 евро в судах первой инстанции и 950 евро в судах второй инстанции за подачу ходатайств в отношении процедур рассмотрения, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения требования пункта 4 статьи 9 Конвенции о том, что такие процедуры не должны быть связанными с недоступно высокими затратами;

b) взимая сбор в размере 650 евро в судах первой инстанции и 950 евро в судах второй инстанции за изменение исков, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения требования пункта 4 статьи 9 Конвенции о том, что такие процедуры должны быть справедливыми и не связанными с недоступно высокими затратами;

c) не обеспечив, чтобы приказы об оплате судебных издержек проигравшими истцами в рамках процедур рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции были справедливыми и не связанными с недоступно высокими затратами, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции;

d) сохраняя правовую основу, позволяющую судам присуждать штраф в размере до двукратной суммы судебных издержек и до пятикратной суммы сбора за подачу иска, соответствующая Сторона не соблюдает требования пункта 4 статьи 9 о том, что процедуры рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции должны быть справедливыми и не связанными с недоступно высокими затратами;

e) не рассмотрев вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых препятствий для доступа к

правосудию, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 5 статьи 9 Конвенции;

f) не установив четких и прозрачных норм для вынесения приказов об оплате судебных издержек проигравшими истцами в рамках процедур рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения пункта 1 статьи 3 Конвенции;

g) не обеспечив, чтобы в процедурах рассмотрения, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции, суды применяли последовательное толкование законодательства, освобождающего экологические неправительственные организации от уплаты сборов за подачу ходатайств в суде, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения предусмотренного пунктом 1 статьи 3 Конвенции обязательства, касающегося создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции.

В. Рекомендации

128. Действуя в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 и принимая во внимание согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 36 b) приложения к решению I/7, Комитет рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные, административные или другие меры, такие как создание соответствующих механизмов оказания помощи, для обеспечения того, чтобы:

a) сборы за подачу ходатайств в рамках процедур рассмотрения в судах первой и затем второй инстанции, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции, не были недоступно высокими;

b) любые сборы за внесение изменений в иски в судах первой и/или второй инстанции в рамках процедуры рассмотрения, подпадающей под действие пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции, не были недоступно высокими;

c) любые приказы об оплате судебных издержек проигравшими истцами в рамках процедур рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции не были связаны с недоступно высокими затратами;

d) любые издержки, которые могут быть взысканы за «явно необоснованные», «надуманные» или «сутяжнические» иски, подпадающие под действие пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции, не были недоступно высокими;

e) правовая основа для вынесения приказов об оплате судебных издержек проигравшими истцами в рамках процедур рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции являлась четкой, прозрачной и последовательной;

f) законодательство, освобождающее экологические неправительственные организации от уплаты судебных сборов за ходатайства в рамках процедур рассмотрения в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции, применялось ясным, прозрачным и последовательным образом.