



Европейская экономическая комиссия

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

Комитет по вопросам соблюдения

Сорок восьмое совещание

Женева, 24–27 марта 2015 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению
АССС/С/2012/77 относительно соблюдения
Конвенции Соединенным Королевством
Великобритании и Северной Ирландии**

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 2 июля 2014 года

GE.15-00325 (R) 110215 110215



* 1 5 0 0 3 2 5 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–11	3
II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем	12–68	4
A. Правовые рамки и соответствующие правовые прецеденты	12–26	4
B. Факты	27–45	7
C. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения.....	46–52	10
D. Вопросы существа.....	53–68	11
III. Рассмотрение и оценка данного дела Комитетом	69–79	15
IV. Выводы и рекомендации	80–82	17
A. Основные выводы относительно несоблюдения	81	17
B. Рекомендации	82	17

I. Введение

1. 21 августа 2012 года неправительственная организация (НПО) "Гринпис лимитед" (автор сообщения) представила 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 утверждалось, что Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии не соблюдает положения Конвенции о доступе к правосудию¹.
2. Если говорить более конкретно, то автор сообщения рассказывает о своем опыте попытки в качестве природоохранной НПО обжаловать в суд принятие Министром энергетики и по проблемам изменения климата Заявления о национальной политике в области производства ядерной энергии Соединенного Королевства². Его заявление об обжаловании в суд было отклонено, и ему было приказано выплатить соответствующей Стороне (ответчику) сумму в размере 11 813 фунтов стерлингов, которая впоследствии была снижена до 8 000 фунтов стерлингов после того, как автор сообщения заявил, что данная сумма является чрезмерной с учетом того, что данное дело подпадает под сферу действия Орхусской конвенции. Несмотря на данное, снижение автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции по причине высокого уровня издержек, присуждаемых в случае отклонения заявлений об обжаловании в суд решений по природоохранным вопросам.
3. На своем тридцать восьмом совещании (Женева, 25–28 сентября 2012 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что это сообщение является приемлемым.
4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции 30 октября 2012 года это сообщение было препровождено соответствующей Стороне.
5. Соответствующая Сторона ответила на содержащиеся в сообщении утверждения 31 мая 2013 года.
6. На своем сороковом совещании (Женева, 25–28 марта 2013 года) Комитет решил обсудить содержание сообщения на своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года).
7. Комитет обсудил сообщение на своем сорок первом совещании, в котором участвовали представители автора сообщения и соответствующей Стороны. На этом же самом совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. В ходе обсуждения Комитет задал ряд вопросов как автору сообщения, так

¹ Сообщение и связанные с ним документы, представленные автором сообщения и соответствующей Стороной и секретариатом, размещены по адресу <http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/77tableuk.html>.

² United Kingdom, Department of Energy and Climate Change, *National Policy Statement for Nuclear Power Generation (EN-6)*, vols. I and II (London, The Stationery Office, 2011). См. по адресу <https://www.gov.uk/consents-and-planning-applications-for-national-energy-infrastructure-projects>.

и соответствующей Стороне и предложил им представить письменные ответы после завершения совещания.

8. Соответствующая сторона и автор сообщения представили свои ответы 19 августа 2013 года.

9. Комитет подготовил проект выводов на своем сорок четвертом совещании (Женева, 25–28 марта 2014 года). Затем в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был направлен 26 мая 2014 года соответствующей Стороне и автору сообщения для представления замечаний. Им было предложено представить замечания до 26 июня 2014 года.

10. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили замечания 26 июня 2014 года.

11. На своем сорок пятом совещании (Женева, 29 июня – 2 июля 2014 года) Комитет с учетом полученных замечаний приступил к доработке своих выводов на закрытом заседании. Затем Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для его сорок восьмого совещания. Комитет просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем³

A. Правовые рамки и соответствующие правовые прецеденты

Заявления о национальной политике

12. Закон о планировании Соединенного Королевства 2008 года регулирует, среди прочего, вопросы, касающиеся выдачи разрешений на осуществление проектов, направленных на развитие инфраструктуры общенационального значения. Разделы 5–13 Закона о планировании предусматривают подготовку заявлений о национальной политике, которые публикуются Министром и определяют национальную политику по одному или нескольким конкретным направлениям развития.

13. Режим заявлений о национальной политике был введен в действие, чтобы избежать задержек с получением разрешений на осуществление инфраструктурных проектов общенационального значения, поскольку принципиальные вопросы, такие как потребность в ядерной энергетике, будут, таким образом, уже урегулированы с помощью заявлений о национальной политике. Это позволяет таким образом сосредоточиться на местных проблемах при рассмотрении индивидуальных заявок о выдаче разрешений на осуществление работ.

14. Закон о планировании предусматривает возможность обжалования заявлений о национальной политике только в суд. Заявление об обжаловании должно быть подано в течение шести недель с момента принятия заявления о национальной политике или публикации заявления о национальной политике в зависимости от того, какое из этих событий наступит последним.

³ В этом разделе кратко излагаются лишь основные факты, свидетельства и проблемы, имеющие отношение к вопросу соблюдения, которые были доведены до сведения Комитета и рассмотрены им.

15. Кроме того, Закон о планировании предусматривает возможность обжалования представленных заявлений о национальной политике только при условии наличия всех следующих условий:

- a) имело место существенное изменение в любом из обстоятельств, на основании которых было принято решение по любой составляющей политики, изложенной в заявлении;
- b) данное изменение не прогнозировалось в то время;
- c) если бы данное изменение прогнозировалось, тогда любая составляющая политики была бы существенно иной.

Протокол предварительных действий в случае обжалования в суд

16. Правила гражданского судопроизводства 1998 года вводят протоколы предварительных действий в различных областях. Цель этих протоколов заключается в поощрении сотрудничества между сторонами в различных видах споров и в стимулировании их попыток добиться урегулирования путем переговоров за счет предоставления информации друг другу до подачи иска.

17. Протокол предварительных действий предусмотрен и в случае обжалования в суд. До подачи заявления об обжаловании в суд заявитель должен соблюсти процедуру, определенную в протоколе, а именно: заявитель должен до подачи иска направить письмо ответчику с указанием оспариваемого решения/действия/бездействия и с кратким изложением фактов и оснований для их оспаривания. Ответчик должен ответить на претензию в течение 14 дней, также указав части претензии, если таковые имеются, с которыми он согласен. Протокол предварительных действий обычно должен соблюдаться, но не является обязательной частью заявления об обжаловании в суд, хотя если сторона не соблюдает протокол, она может быть обязана уплатить штрафные судебные издержки.

Разрешение на обжалование в суд в Англии и Уэльсе и издержки

18. Соответствующая Сторона объясняет в своем ответе на сообщение от 31 мая 2013 года, что в Англии и Уэльсе разрешение на обжалование в суд должно предоставляться судьей в суде первой инстанции. "Белая книга", служащая справочником по гражданскому судопроизводству в Англии и Уэльсе, кратко описывает требования к выдаче разрешений следующим образом:

Цель требования о получении разрешения состоит в том, чтобы устранить на ранней стадии правопритязания, которые являются безнадежными, явно необоснованными или сутяжническими, а также обеспечить, чтобы иск выходил сразу же на стадию слушания дела по существу, если суд удостоверится в том, что это дело заслуживает дальнейшего рассмотрения. Требование о получении разрешения призвано "предотвратить трату впустую сутяжниками времени судов на рассмотрение ничем не обоснованных или мелочных жалоб на административные ошибки и устранить неопределенность, которая может сохраняться у государственных должностных лиц и органов власти относительно возможности, ничего не опасаясь, приступить к выполнению административного решения, когда процедура обжалования в суд данного решения, пусть даже и ошибочного, является фактически зависшей" (*R. v Inland Revenue Commissioners Ex p. National Federation of Self-employed and Small Businesses Ltd* [1982] A.C. 617 at p. 642 per Lord Diplock). Разрешение будет предоставлено только в том случае, если суд удостоверится в том, что

документы содержат убедительные аргументы в пользу наличия оснований для обжалования в суд, которые заслуживают всестороннего изучения в рамках полноценного разбирательства с заслушиванием всех сторон и всех соответствующих доказательств по делу (*R. v Legal Aid Board Ex p. Hughes* (1992) 5 Admin. L. Rep. 623; *R. v Secretary of State for the Home Department Ex p. Rukshanda Begum and Angur Begum* [1990] C. O. D. 107 and *Sharma v Brown-Antoine* [2007] 1 W. L.R. 780 at para. 14 (4))...

19. В случае отклонения ходатайства согласно пункту 3 правила 54.12 Правил гражданского судопроизводства заявитель может вновь подать ходатайство о выдаче разрешения, которое будет в данном случае рассматриваться в рамках устных слушаний, а не через письменные представления.

Издержки

20. Что касается издержек в случае отклонения ходатайства о разрешении на обжалование в суде, то ответчик обычно должен иметь возможность возместить расходы, связанные с заполнением уведомления об иске против него, за счет получившего отказ заявителя (*R. (Leach) v. Commissioner for Local Administration*)⁴.

21. Суд, однако, не может обязать получившего отказ заявителя оплатить расходы ответчика, присутствовавшего на устных слушаниях и успешно возражавшего против удовлетворения ходатайства о выдаче разрешения, кроме исключительных случаев. Такие случаи могут быть обусловлены наличием одного или нескольких из следующих факторов: а) безнадежность правопритязания; б) упорство заявителя в его правопритязании после того, как он был уведомлен о фактах или нормах права, демонстрирующих его безнадежность; в) степень, в которой суд считает, что заявитель пытался злоупотребить процедурой обжалования в суд в побочных целях; д) получение, благодаря исчерпывающей аргументации и предоставлению документальных доказательств, заявителем на деле ускоренного доступа к рассмотрению своего ходатайства по существу (*R. (Mount Cook Land Ltd) v. Westminster City Council*) (*Mount Cook case*)⁵.

22. Вопрос о том, что является приемлемым с точки зрения уровня расходов, связанных с заполнением уведомления об иске против него, и защитой в упрощенном порядке, был рассмотрен Апелляционным судом в деле *R. (Ewing) v. Office of the Deputy Prime Minister*:

Соображения, которые могут применяться при рассмотрении ходатайства о выдаче разрешения, будут характеризоваться огромными различиями в зависимости от случая. Например, когда судебное дело является, по сути, коммерческим спором между соперничающими застройщиками, могут применяться различные соображения. Однако в случае обычных дел суд должен проявлять особую осмотрительность для обеспечения того, чтобы издержки заявителя, ходатайствующего об обжаловании в суд, не оказались непропорционально высокими по причине участия других сторон на стадии получения разрешения⁶.

23. Апелляционный суд по делу *Ewing* отметил:

В заключение я хотел бы повторить рекомендацию данного суда по делу *Mount Cook* касательно того, что необходимо как можно скорее принять

⁴ [2001] EWHC (Admin) 455.

⁵ [2004] 2 P. & C.R. 405.

⁶ [2005] EWCA (Civ) 1583, [2006] 1 W. L.R. 1260, para. 42.

конкретное правило или инструкцию, регулирующую процедуру подачи ходатайств о возмещении издержек на стадии получения разрешения, и определить применимые принципы. Было бы целесообразно одновременно пояснить, что понимается под требуемым "кратким изложением оснований", а также, возможно, изучить необходимость применения одного и того же требования ко всем сторонам в отношении краткого изложения оснований на стадии признания иска. Возможно, было бы достаточно ввести такое требование в отношении ответчика, оставив другим сторонам возможность предоставлять замечания, в том случае, если они того пожелают⁷.

24. Заявитель может обжаловать вынесенное решение о взыскании издержек в Апелляционном суде.

25. По делу *Morgan v. Hinton Organics (Wessex Ltd)*⁸, cited with approval in *R. (on the application of Garner) v. Elmbridge Borough Council*⁹, Апелляционный суд заявил¹⁰:

Данный суд не поощряет развитие отдельных принципов для "природоохранных" дел (будь то путем ссылки на Конвенцию или иным образом). В частности, принципы, регулирующие вынесение защитных постановлений относительно издержек, применяются аналогичным образом к природоохранным и другим делам, преследующим общественный интерес. Изложение этих принципов в деле *Corner House* в настоящее время должно рассматриваться в качестве установленного прецедента в том, что касается настоящего суда, которые, однако, будут применяться гибко. Дальнейшее их развитие или уточнение является вопросом законодательства или компетенции Комитета по процедуре судопроизводства.

Новые касающиеся издержек Правила гражданского судопроизводства

26. В свете решения IV/9i Совещания Сторон Конвенции (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1) соответствующая Сторона внесла поправки в Правила гражданского судопроизводства в отношении взыскания издержек в связи с исками, подпадающими под действие Орхусской конвенции. Правила 45.41–45.44. Правил гражданского судопроизводства (Англия и Уэльс) предусматривают защиту от высоких издержек в рамках "исков по Орхусской конвенции". Комментарий 45 предусматривает вынесение защитного постановления об ограничении издержек "суммой 5 000 фунтов стерлингов, если заявитель выступает только в качестве частного лица, а не в качестве или от имени предприятия или иного юридического лица; ...и во всех остальных случаях – суммой 10 000 фунтов стерлингов"¹¹. Ответственность ответчика в отношении возмещения издержек выигравшего дело заявителя ограничена суммой 35 000 фунтов стерлингов. Сумма возместимых издержек как заявителя, так и ответчика не может быть оспорена. Пересмотренные правила вступили в силу для Англии и Уэльса 1 апреля 2013 года (Шотландия и Северная Ирландия имеют правила, которые вступили в силу отдельно).

⁷ Там же, пункт 46.

⁸ [2009] EWCA (Civ) 107, [2009] 2 P. & C.R. 30.

⁹ [2010] EWCA (Civ) 1006.

¹⁰ *Morgan*, para. 47.

¹¹ Комментарий 45, пункт. 5.1 (размещен по адресу <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part45-fixed-costs/practice-direction-45-fixed-costs>). Поправки к Комментарию, касающиеся Орхусской конвенции, вступили в силу 1 апреля 2013 года.

В. Факты

27. 19 июля 2011 года соответствующая Сторона осуществила свое полномочие принять в соответствии со статьей 5 Закона о планировании 2008 года заявление о национальной политике в области ядерной энергетики. Заявление о национальной политике (ЗНП) вместе с Заявлением об основах национальной политики в области энергетики формируют главную основу для решений, принимаемых Комиссией по планированию развития инфраструктуры (КПРИ) по получаемым ею заявкам на строительство атомных электростанций¹². ЗНП вместе с Заявлением об основах национальной политики в области энергетики также служат главным директивным документом для КПРИ при рассмотрении заявок на выдачу разрешений на осуществление проектов по строительству новых атомных станций на участках в Англии и Уэльсе, которые перечислены в ЗНП¹³. ЗНП служит имеющими обязательную силу директивными рамками¹⁴ для оценки заявок на строительство новых атомных электростанций на некоторых или на всех участках, которые перечислены в разделе 4 этого документа, до конца 2025 года¹⁵.

28. Принятию ЗНП предшествовал процесс консультаций с государственными и установленными законом субъектами. ЗНП также подверглось оценке устойчивости согласно директиве Европейского союза (ЕС) о стратегической экологической оценке¹⁶. Консультации с общественностью по проекту ЗНП завершились в январе 2011 года.

29. На АЭС "Фукусима" в марте 2011 года произошла авария, т.е. до принятия ЗНП по ядерной энергетике, но после завершения публичных консультаций по его проекту. Эта авария послужила стимулом для соответствующей Стороны поручить Главному инспектору ядерных установок провести инспекцию ее гражданских ядерных установок. Главный инспектор опубликовал промежуточный доклад в мае 2011 года¹⁷. Этот промежуточный доклад, как представляется, не привел к существенным изменениям в ЗНП. В сноске 33 на стр. 13 ЗНП по ядерной энергетике отмечается, что в промежуточном докладе основное внимание было уделено вопросам, касающимся режима лицензирования и регулирования в области ядерной энергетики, которые, в первую очередь, относятся к сфере компетенции регулирующих органов.

30. Принимая во внимание тот факт, что авария на АЭС "Фукусима" произошла до принятия ЗАП. (хотя и после завершения консультаций по его проекту), Закон о планировании 2008 года не требовал пересмотра ЗАП. в силу того, что "никаких существенных изменений в обстоятельствах" в результате аварии на АЭС "Фукусима" не произошло до представления ЗАП. В силу этого было невозможно требовать пересмотра ЗНП через административные каналы, не превысив установленный законом срок для обжалования в суд, иначе как путем направления письма в рамках протокола предварительных действий.

¹² Nuclear National Policy Statement, vol. I, para. 1.2.1.

¹³ Там же, пункт 1.5.1.

¹⁴ Planning Act 2008, sect. 104, para. 3.

¹⁵ Nuclear National Policy Statement, vol. I, para. 175.1.

¹⁶ Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду.

¹⁷ Размещен по адресу www.hse.gov.uk/nuclear/fukushima/interim-report.pdf.

Окончательный доклад был опубликован в сентябре 2011 года и размещен по адресу <http://www.hse.gov.uk/nuclear/fukushima/final-report.pdf>.

31. 16 августа 2011 года автор сообщения направил соответствующей Стороне письмо в рамках протокола действий, предшествующих обжалованию в суд. Соответствующая Сторона получила данное письмо 18 августа 2011 года. В своем письме в рамках протокола предварительных действий автор сообщения заявил, что "Министр должен был аннулировать заявление о национальной политике в области ядерной энергетики, в случае необходимости, путем обращения в суд, обладающий надлежащей юрисдикцией"¹⁸. К письму прилагался проект изложения фактов и оснований для обжалования в суд из 84 пунктов (на 29 страницах). Соответствующая Сторона сочла, что проект заявления является намного более объемным, чем краткое изложение фактов и оснований для обжалования в суд, требуемое протоколом действий, предшествующих обжалованию в суд. Хотя согласно протоколу предварительных действий ответчик обычно должен предоставить ответ в течение 14 дней, автор сообщения потребовал ответа к 22 августа 2011 года в силу того, что в соответствии со статьей 13 Закона о планировании 2008 года предельным сроком для обжалования ЗНП в суд автором сообщения являлось 26 августа 2011 года. В своем письме автор сообщения заявил, что причиной направления им письма в рамках протокола предварительных действий почти через месяц после принятия решения, послужило то, что срок для обжалования этого решения в суд пришелся на нерабочие дни.

32. Автор сообщения пытался оспорить решение о принятии ЗНП по двум основаниям:

а) неучет существенных соображений и/или непересмотр ЗНП до его принятия в связи с риском наводнений, внешним энергоснабжением и внутренним противоаварийным управлением;

б) непроведение консультаций по проблеме, поднятой аварией на АЭС "Фукусима" и промежуточным докладом.

33. 22 августа 2011 года соответствующая Сторона направила сохраняющий свою силу ответ, согласно которому предельный срок, установленный автором сообщения является недостаточным для того, чтобы Сторона могла представить ответы на поднятые вопросы, и что, кроме того, он противоречит протоколу предварительных действий, и что ответ будет направлен в соответствующее время. К своему письму соответствующая Сторона также приложила ряд документов, главным образом касающихся утверждений автора сообщения.

34. 24 августа 2011 года автор сообщения ответил соответствующей Стороне, что она не устранила основания для его иска и не сообщила, когда представит ответ. Автор напомнил, что предельным сроком для обжалования ЗНП в суд по любым основаниям является 26 августа 2001 года. Кроме того, он зарезервировал за собой право внести поправки в свои основания в свете любых ответов по существу дела и в свою позицию в отношении издержек.

35. 26 августа 2011 года, последний возможный срок сделать это, автор подал заявление об обжаловании в суд решения о принятии ЗНП. Однако с тех пор никакого ответа от соответствующей Стороны получено не было.

36. Разбирательство получило широкую огласку, и представители автора сообщения выступали с заявлениями для прессы.

37. 20 сентября 2011 года соответствующая Сторона заполнила уведомление об иске к ней.

¹⁸ См. приложение 1 к сообщению.

38. После этого соответствующая Сторона и автор сообщения обменивались корреспонденцией, которая, однако, не была включена в заявленные издержки.

39. 5 декабря 2011 года суд отказал в разрешении подать заявление об обжаловании в суд, о чем стороны были проинформированы 12 декабря 2011 года. Заявление автора сообщения было отклонено по всем основаниям для обжалования, и ему было присуждено выплатить ответчику (соответствующей Стороне) 11 813 фунтов стерлингов в возмещение издержек, связанных с заполнением уведомления об иске против него. Автору сообщения был предоставлен 14-дневный срок для подачи письменных представлений, оспаривающих присуждение в принципе или его сумму. Соответствующей Стороне было предписано представить ответ в течение следующих семи дней.

40. 22 декабря 2011 года автор сообщения оспорил присужденные ему издержки на том основании, что их сумма является чрезмерной и что данное дело подпадает под действие Орхусской конвенции.

41. Конкретно, автор сообщения указал, что большая часть этих издержек приходится на адвокатские гонорары. Принимая во внимание тот факт, что производство по этому делу остановилось на стадии подачи заявления, задействование двух королевских адвокатов (т.е. адвокатов высшего ранга) в дополнение к одному опытному адвокату младшего ранга, а также представление соответствующей Стороной документа в 46 страниц/119 пунктов вместо краткого резюме, который Апелляционный суд принял во внимание, являются избыточными и оказывающими влияние на понесенные соответствующей Стороной издержки, присужденные автору сообщения. Кроме того, автор сообщения указал, что его заявление, находясь на стадии получения разрешения, не требовало рассмотрения каких бы то ни было вопросов технического или научного характера.

42. Кроме того, автор сообщения утверждал, что речь идет не о коммерческом споре, что автор сообщения является природоохранной НПО, зависящей с финансовой точки зрения от частных пожертвований, а также, что данная жалоба касалась функционирования и практических последствий системы планирования новых атомных электростанций и оценки ядерной безопасности, которые были признаны в качестве вопросов высшего общественного интереса Высоким судом (в решении судьи Оусли).

43. И наконец, автор сообщения утверждал, что тот факт, что соответствующая Сторона не ответила в установленный срок на его письмо в рамках протокола предварительных действий, может оказывать влияние на ее издержки, присужденные сейчас автору сообщения.

44. На этом основании автор сообщения счел, что присужденные ему издержки, связанные с заполнением уведомления об иске, было бы разумно установить на уровне 1 500 фунтов стерлингов.

45. 19 Марта 2012 года автор сообщения был проинформирован судом о том, что его просьба о снижении суммы присужденных ему издержек была отклонена и что 5 марта 2012 года было вынесено постановление о выплате автором сообщения суммы в размере 8 000 фунтов стерлингов (вместо 11 813 фунтов стерлингов) соответствующей Стороне. В постановлении было отмечено, что "Орхусская конвенция нерелевантна для данного дела. Она инкорпорирована в законодательство Соединенного Королевства только в той мере, в которой она затрагивает Директиву ЕС; эти директивы были затронуты лишь в качестве элемента справочной информации".

С. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения

46. 22 декабря 2011 года автор сообщения оспорил присужденные ему издержки, направив письменное представление в Административный суд Судебной коллегии королевской скамьи Высокого суда правосудия. 19 Марта 2012 года автор сообщения был проинформирован о том, что ему было присуждено выплатить 8 000 фунтов стерлингов (вместо первоначальных 11 813 фунтов стерлингов) соответствующей Стороне (см. пункт 45 выше).

47. Автор сообщения не пытался использовать другие средства правовой защиты.

48. Автор сообщения утверждает, что если бы он попытался вновь подать ходатайство о выдаче разрешения в соответствии с пунктом 3 правила 54.12 Правил гражданского судопроизводства, это, вероятно, повлекло бы значительные издержки в дополнение к уже понесенным.

49. Кроме того, если бы он обратился с этим вопросом в Апелляционный суд для обжалования отказа в обжаловании в суд, издержки были бы непомерно высокими.

50. Соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения не использовал все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, и ссылается на пункт 21 приложения к решению I/7 Совещания Сторон.

51. Соответствующая Сторона подчеркивает, что обжалование постановления о присуждении издержек явилось бы неоправданно длительным процессом и не стало бы эффективным и достаточным средством правовой защиты.

52. Соответствующая Сторона отмечает, что повторная подача заявления и получение разрешения на устное слушание после первоначального отказа в обжаловании в суд не является чем-то необычным, в то время как суд присуждает издержки в ходе слушания по повторному ходатайству только в исключительных обстоятельствах (см. пункт 21 выше). Тот факт, что автор сообщения принял решение не предпринимать этот шаг, свидетельствует о том, что он не верит в обоснованность своей жалобы.

Д. Вопросы существа

53. Автор сообщения утверждает, что вероятность присуждения заявителям суммы почти в 12 000 фунтов стерлингов в связи с заполнением уведомления об иске уже на стадии получения разрешения не совместима с обязательствами соответствующей Стороны обеспечивать, чтобы доступ к процедуре обжалования в суд по вопросам, касающимся окружающей среды, не был связан с недоступно высокими издержками. Кроме того, он утверждает, что в обстоятельствах, подобных тем, которые изложены в настоящем сообщении, вероятность несения заявителями таких издержек способна служить серьезным сдерживающим фактором для НПО и частных лиц, которые желают добиваться обжалования в суд принятых решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

54. По этим причинам автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюдает пункты 4 и 5 статьи 9 Конвенции.

55. В обоснование своих утверждений автор сообщения ссылается на ряд решений, принятых судами соответствующей Стороны¹⁹, а также Судом Европейского союза²⁰. Кроме того, автор сообщения ссылается на проходившее в то время разбирательство по делу о нарушениях, возбужденному Европейской комиссией в Суде Европейского союза против соответствующей Стороны, для обеспечения заявителям возможности обжаловать в суд решения, затрагивающие окружающую среду, адекватным, эффективным, справедливым, своевременным и без запретительно высоких издержек образом, как этого требует Орхусская конвенция²¹.

56. И наконец, автор сообщения ссылается на предыдущие выводы Комитета в отношении сообщений АССС/С/2008/23 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1), АССС/С/2008/27 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2) и АССС/С/2008/33 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3), в которых Комитет сделал вывод о том, что соответствующая Сторона в каждом случае нарушала пункт 2 статьи 9 Конвенции в отношении издержек.

57. Соответствующая Сторона опровергает утверждения автора сообщения. Она утверждает, что присуждение издержек в данном случае было обоснованным, и сумма не являлась запретительно высокой, и это решение соответствовало пункту 8 статьи 3 Конвенции. Таким образом, соответствующая Сторона не нарушила положения пунктов 4 и 5 статьи 9 Конвенции.

58. В своем ответе соответствующая Сторона ссылается на свое письмо от 28 февраля 2013 года в адрес Комитета, в котором приводится обновленная информация о выполнении соответствующей Стороной решения IV/9i, которое также затрагивает пункты 4 и 5 статьи 9. Она также ссылается на решение Суда Европейского союза по делу C-260/11 *Edwards v. Environment Agency*²², в котором рассматривается правильный подход к осуществлению требования о том, чтобы издержки не были недоступно высокими, которое содержится в пункте 4 статьи 9 Конвенции и включено в некоторые директивы ЕС.

59. Соответствующая Сторона утверждает, что ЗНП прошла процедуру публичных консультаций в полном соответствии с требованиями статьи 7 Конвенции, и отмечает, что автор сообщения не представил каких-либо жалоб во время процедуры консультаций, что подразумевает, что он согласен с данной процедурой.

60. Что касается существа жалобы, то, во-первых, соответствующая Сторона утверждает, что порог для получения разрешения на обжалование в суд является относительно низким, однако автор сообщения явно не смог доказать, что его жалоба является "обоснованной" и имеет "реальные перспективы быть удовлетворенной".

61. Во-вторых, соответствующая Сторона утверждает, что заявление было перегруженным, а иногда и путаным, что потребовало значительных трудов

¹⁹ Дела, цитируемые автором в поддержку его сообщения: *Ewing; Garner; Morgan; R. (Edwards) v. Environment Agency* (No. 2) [2011] 1 W. L.R. 79 (на момент представления сообщения в Комитет, предварительная ссылка на Суд Европейского союза ожидала вынесения решения).

²⁰ Дело C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, 2011 E.C.R. I-1255.

²¹ Решение было впоследствии вынесено 13 февраля 2014 года (см. Case C-530/11, *European Commission v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 2014 O. J. C. 93).

²² 2013 EUR-Lex CELEX 62011CJ0260 (11 April 2013).

трат от ее адвокатов, с тем чтобы уточнить основания этой жалобы. Эту работу пришлось проводить в условиях стрессовой ситуации и по вопросу стратегической важности для энергетической политики. Соответствующая Сторона утверждает, что со стороны автор сообщения выглядит нечестным использовать стратегическую значимость этого вопроса для подачи жалобы, не имеющей никаких шансов на успех, и которая на деле идет вразрез с общественными интересами, поскольку ведет к ненужным издержкам, которые в конечном итоге ложатся на плечи налогоплательщиков. В этой связи соответствующая Сторона также ссылается на мнение Генерального судьи-адвоката по делу *Edwards*, в котором говорится, что в контексте оценки того, что является запретительно высоким, "шансы на успех также могут быть релевантными с точки зрения степени общественного интереса"²³. Очевидно, безнадежный иск не отвечает интересам общественности, даже если такой интерес существует с точки зрения предмета иска. В-третьих, соответствующая Сторона указывает, что ее реакция на письмо автора сообщения, направленное им в рамках протокола предварительных действий, являлось подлинной попыткой решить поднятые вопросы и заверить автора сообщения в том, что вопросы, поднятые им совершенно подобающе в его роли активно работающей НПО, были урегулированы удовлетворительным образом. В то же время, по мнению соответствующей Стороны, автор сообщения безответственно продолжил настаивать на своем не имеющем шансов на успех иске.

62. В-четвертых, соответствующая Сторона считает данный иск преждевременным и превратно сформулированным, поскольку автор неправильно толкует характер решения о принятии и надлежащий момент в этом процессе для подачи и неправильно определяет надлежащий государственный орган для получения иска. ЗНП устанавливает рамки для будущей политики в отношении заявок на строительство электростанций, и любые такие будущие решения могут быть обжалованы в суд.

63. Что касается ее неответа на данное письмо, направленное в рамках протокола предварительных действий, то соответствующая Сторона утверждает, что решение о принятии ЗНП широко освещалось и стало объектом полноценных консультаций с общественностью и в настоящее время автор сообщения не имеет никаких оснований утверждать, что из-за сроков принятия решения (пришедшихся на нерабочие дни) он не имел возможности направить свое письмо раньше, с тем чтобы предоставить Стороне больше времени для ответа. Кроме того, Высокий суд (решение судьи Оусли) отметил, что срок, установленный в сообщении, составил половину от срока, который был бы установлен в случае обычного дела.

64. Что касается содержания жалобы, то соответствующая Сторона обращает внимание на необычайную сложность представленной жалобы, насчитывающей 37 страниц плюс 1 611 страниц приложений, в то время как обжалование в суд производилось по одному вопросу права. Соответствующая Сторона утверждает, что ввиду сложности данного дела она совершенно справедливо задействовала двух королевских адвокатов и одного младшего адвоката, с тем чтобы покончить с этим делом на начальной стадии, и что доводы защиты были пропорциональны сложности данного дела. Соответствующая Сторона обращает внимание на то, что она договорилась о специальном тарифе с ее регулярным и ведущим адвокатом, представляющим госорганы в гражданских делах, и размер гонораров был ниже по сравнению с их обычным размером в коммерческих

²³ Мнение Генерального судьи-адвоката Кокота, вынесенное 18 октября 2012 года по делу C-260/11, *Edwards*, EUR-Lex CELEX 62011CC0260, para. 47.

делах. Соответствующая Сторона хотела бы в свою очередь напомнить, что автор сообщения нанял двух опытных адвокатов для ведения данного дела. В этом отношении соответствующая Сторона напоминает также пункт 42 постановления апелляционного суда по делу *Ewing* (см. пункт 22 выше).

65. Что касается подхода к оценке издержек, то соответствующая Сторона утверждает, что Высокий суд принял правильный подход к оценке издержек в данном деле. Автор сообщения мог бы ходатайствовать о промежуточном защитительном постановлении об издержках (ЗПИ), ограничивающем его ответственность по издержкам на этапе получения разрешения до вынесения решения по его ходатайству о выдаче разрешения и определения полной суммы издержек. В этом отношении соответствующая Сторона ссылается на решение Суда Европейского союза по делу *Edwards* и утверждает, что прецедентное право Суда Европейского союза является полезным источником руководящих указаний для толкования того, что представляют собой "недоступно высокие издержки". Суд Европейского союза в деле *Edwards* заявил, что оценка вопроса о том, что представляют собой "недоступно высокие издержки", не может

осуществляться только на основании финансового положения соответствующего лица, но также должна основываться на объективном анализе суммы издержек... издержки по судебному разбирательству не должны выглядеть... объективно неразумными. Суд также может приять во внимание положение заинтересованных сторон, т.е. имеет ли истец разумные шансы на успех, важность предмета иска для истца и с точки зрения охраны окружающей среды, сложность соответствующего законодательства и процедуры и потенциально необоснованный характер иска на его различных стадиях²⁴.

Соответствующая сторона утверждает, что данное дело было слабо обоснованным и не имело судебной перспективы, и именно эти соображения судья принял во внимание при вынесении решения об издержках.

66. Соответствующая Сторона утверждает, что автору сообщения было хорошо известно о слабости своих аргументов по существу дела и что по этой причине он принял решение не подавать вновь ходатайства о выдаче разрешения на обжалование в суд на устном слушании.

67. Соответствующая Сторона добавляет, что доход автора сообщения в 2010 году составил 8 931 000 фунтов стерлингов и что, несмотря на то, что полностью субъективный подход к оценке того, что представляют собой разумные издержки для автора сообщения, не рекомендован в решениях по делам ни *Garner*, ни *Edwards*, суд правомочен оценивать издержки с учетом положения заинтересованных сторон, а также сложности соответствующих законов и процедуры и потенциально необоснованного характера иска.

68. Кроме того, соответствующая Сторона сослалась на решение по делу *R. (Davey) v. Aylesbury Vale District Council*²⁵, которое гласит, что "базовое правило..., согласно которому ...издержки зависят от результата в делах, вытекающих из публично-правовых отношений, как и в других делах", существует, "поскольку когда против государственного органа подается не имеющий судебной перспективы иск, это влечет для данного органа издержки, которые должны покрываться за счет имеющихся у него средств для выполнения его основных государственных функций". По причине бюджетно-финансового кризиса соответ-

²⁴ Пункты 40–42.

²⁵ [2007] EWCA (Civ) 1166; [2008] 1 W. L.R. 878; [2008] 2 All E.R.

ствующая Сторона была вынуждена произвести значительные бюджетные сокращения. Исходя из этих обстоятельств, соответствующая Сторона утверждает, что присужденные издержки были разумными.

III. Рассмотрение и оценка данного дела Комитетом

69. Соединенное Королевство ратифицировало Конвенцию 23 февраля 2005 года. Конвенция вступила в силу для Соединенного Королевства 24 мая 2005 года.

70. Комитет ограничивает свои соображения следующими вопросами:

а) не делает ли решение о присуждении издержек в размере 8 000 фунтов стерлингов автору заявления по данному делу процедуру недоступно дорогостоящей по смыслу пункту 4 статьи 9 Конвенции;

б) потенциальное воздействие касающихся издержек новых правил, включенных в Правила гражданского судопроизводства (Англия и Уэльс), в ситуации, аналогичной той, которая рассматривается в данном деле;

с) релевантность Конвенции для судебных органов соответствующей Стороны.

71. Настоящее сообщение не содержит никаких утверждений, касающихся положений Конвенции об участии общественности, в связи с чем Комитет не будет рассматривать эти вопросы.

Решение о присуждении издержек

72. Для определения того, не являются ли судебные издержки недоступно высокими, необходимо оценить издержки, понесенные заинтересованной стороной в целом. Кроме того, такая оценка должна учитывать как объективные, так и субъективные элементы. Кроме того, как Комитет уже ранее отмечал в отношении издержек, "справедливые" по смыслу пункта 4 статьи 9 означает справедливые в отношении заявителя, а не ответчика²⁶.

73. Комитет считает, что конкретные обстоятельства подачи ходатайства о предоставлении разрешения на обжалование в суд в рамках данного дела имеют важное значение для определения того, не являются ли присужденные издержки недоступно высокими по смыслу пункта 4 статьи 9 Конвенции. Важное значение для понимания этих обстоятельств имеют следующие элементы:

а) принятие неизменного ЗНП после аварии на АЭС "Фукусима" и после опубликования промежуточного доклада Главного инспектора ядерных установок;

б) промежуточный доклад содержит рекомендации, которые имеют прямое отношение к обеспечению безопасности ядерных установок и к общественным интересам в области охраны окружающей среды;

с) автор сообщения пытался защитить общественные интересы в области охраны окружающей среды путем обжалования ЗНП, и единственным доступным способом сделать это являлась подача ходатайства о предоставлении разрешения на обжалование в суд, поскольку участие общественности в принятии ЗНП завершилось до аварии на АЭС "Фукусима";

²⁶ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 135.

d) в ходе подачи заявления об обжаловании в суд автор сообщения также потратился на своих адвокатов, в то время как это дело отвечало общественным интересам.

74. В свете вышеизложенного Комитет делает вывод о том, что сумма в размере 8 000 фунтов стерлингов, которую автору сообщения 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.

75. Чтобы прийти к этому выводу, Комитет принял во внимание тот факт, что автор сообщения не ходатайствовал о ЗПИ, равно как и не исчерпал все внутренние средства правовой защиты, а именно не обжаловал решение о присуждении издержки и не пытался вновь подать ходатайство о предоставлении разрешения на обжалование в суд. Что касается необращения автора сообщения с ходатайством о ЗПИ, то Комитет напоминает о своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 в отношении того, что в докладе Сулливана издержки, связанные с подачей ходатайства о вынесении ЗПИ согласно оценке, составят порядка 2 500–7 500 фунтов стерлингов плюс НДС²⁷, без всякой уверенности в том, что, понеся такие издержки, автор получит ЗПИ²⁸. Что касается решения автора сообщения не обжаловать решение о присуждении издержек и не подавать вновь ходатайство о предоставлении разрешения на обжалование в суд, то Комитет считает, что после вынесения решения взыскать с него 8 000 фунтов стерлингов (первоначально 11 813 фунтов стерлингов) только на стадии получения разрешения, решение автора сообщения отказаться от использования других внутренних средств правовой защиты из опасения понести еще более высокие расходы выглядит совершенно понятным. Таким образом, Комитет делает вывод, что решения автора сообщения не обращаться с ходатайством о ЗПИ, не подавать вновь ходатайство о предоставлении разрешения на обжалование в суд или не обжаловать решение о присуждении издержек не препятствуют выводу Комитета о том, что сумма в размере 8 000 фунтов стерлингов делает недоступно дорогостоящей процедуру с учетом обстоятельств данного дела.

76. Кроме того, Комитет указывает на то, что данное сообщение отлично от его выводов по сообщению АССС/С/2008/23. В последнем случае автор сообщения согласился с тем, что присужденные ему издержки не были недоступно высокими²⁹.

77. С учетом высказанных выше соображений, Комитет считает, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции по причине решения о присуждении издержек автору сообщения, которое делает процедуру недоступно дорогостоящей.

Релевантность Конвенции для судебных органов соответствующей Стороны

78. Как отмечено в пункте 45 выше, Высокий суд указал, что Конвенция нерелевантна для рассматривавшегося им дела.

79. Комитет пользуется данной возможностью, для того чтобы подчеркнуть, что соответствующая Сторона, будучи Стороной Конвенции, связана обязательствами по Конвенции в соответствии с нормами международного права, и что

²⁷ См. там же, пункт 105, цитирующий доклад Сулливана, добавление 3, пункты 11–14.

²⁸ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункты 129–131.

²⁹ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, пункт 41.

характер ее национальной правовой системы или невключение Конвенции в национальное законодательство не являются аргументами, которые она может с успехом использовать в качестве оправдания ненадлежащего осуществления Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

80. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в последующих пунктах.

A. Основные выводы относительно несоблюдения

81. Комитет считает, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции, поскольку решение о присуждении издержек автору сообщения делает процедуру недоступно дорогостоящей.

B. Рекомендации

82. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 и учитывая причины и степень несоблюдения Конвенции, рекомендует Совещанию Сторон в соответствии с пунктом 37 b) приложения к решению I/7 рекомендовать соответствующей Стороне обеспечить, чтобы ее новые Правила гражданского судопроизводства, касающиеся издержек, применялись ее судами таким образом, чтобы обеспечивалось полное соблюдение Конвенции.
